

DEFENSOR DEL PUEBLO
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
DIRECCION DE ASUNTOS MUNICIPALES



FACTIBILIDAD SOCIO-URBANÍSTICA PARA EL EMPLAZAMIENTO DE
UNIDADES DE FORMACIÓN, ATENCIÓN Y PROMOCIÓN DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INFORME DE AVANCE
Diciembre 2012

Equipo de Trabajo

Coordinación General

Arq. Horacio Martino

Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Lic. María Bonicatto

Facultad de Trabajo Social, UNLP

Coordinación Técnica

Arq. María B. Sánchez Arrabal

Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Dimensión urbana territorial

Arq. Claudia Rodríguez

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP

Arq. Licia Ríos

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP

Dimensión socioeconómica

Lic. Eduardo López

Facultad de Trabajo Social, UNLP

Lic. María Laura Peiró

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Dimensión geográfica

Lic. Andrea Pérez Ballari

Lic. Gabriel Rivas

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Asistencia Técnica

Arq. Nuria Lafalce

Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

INDICE GENERAL

	INTRODUCCION	6
	DIMENSIÓN URBANA TERRITORIAL	7
I	MARCO CONCEPTUAL	9
1	Sistemas Urbanos Contemporáneos, Región Y Regionalización	9
1.1	Transformaciones en torno la urbanización y la ciudad	9
1.2	Características y tendencias de los sistemas urbanos	11
1.3	Sistema urbano argentino	13
2	Gestión Del Espacio Regional / Urbano	16
2.1	La Región como alternativa de Gestión Territorial	16
2.2	Las relaciones intergubernamentales	17
2.3	Antecedentes de regionalización para la Gestión Territorial	18
3	Antecedentes de Regionalización en la Provincia de Buenos Aires	20
3.1	Regionalización para la formulación PET: RMBA y Provincia de Bs. As	21
3.2	Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Bs. As.	23
3.3	Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires.	27
II	BASE METODOLÓGICA	29
1	Esquema Metodológico	30
1.1	Análisis Territorial de la Situación Actual y Deseada	30
1.2	Síntesis	34
1.2.1	Jerarquización de Núcleos Urbanos Estructurantes	34
1.2.2	Síntesis Territorial	36
III	INTERPRETACIÓN DEL SISTEMA URBANO PROVINCIAL: BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS DE LOCALIZACIÓN DE LAS UFAP	37
1	Caracterización Actual y Deseada	37
1.1	Pertenencia Territorial	37
1.2	Rasgos de los Núcleos Urbanos	40
1.2.1	Tamaño poblacional	40
1.2.2	Equipamientos	41
1.3	Accesibilidad y Conectividad	45
1.3.1	Sistema de Movimientos	45
1.3.2	Transito Medio Diario Anual	46
1.4	Pertenencia a Regiones Administrativas	48
1.4.1	De Salud	48
1.4.2	Judicial	49
1.4.3	Educativa	49
1.5	Núcleos Urbanos a potenciar	52
1.5.1	En el marco del Plan Estratégico Territorial	52
1.5.2	En el marco de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA	52

1.5.3	En el marco del Plan de Regionalización	54
2	Jerarquización de Núcleos y Aglomerados Estructurantes	55
2.1	Por atributos de los Núcleos Urbanos	55
2.2	Por accesibilidad y movilidad	58
2.3	Por roles administrativos	62
2.4	Jerarquización deseada	66
	PROPUESTA PARA LA LOCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE FORMACIÓN,	
IV	ATENCIÓN Y PROMOCIÓN	69
1	Estrategia Urbano Territorial	70
2	Síntesis Espacial	76
V	BIBLIOGRAFÍA	79
	 DIMENSIÓN SOCIOECONOMICA	 81
	ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE REGIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN	
I	SOCIAL	82
1	Administración Nacional. Ministerio de Desarrollo Social	82
2	Administración Provincial	83
2.1	Ministerio de Desarrollo Social	83
2.2	Ministerio de Salud	85
2.3	Dirección General de Cultura y Educación	86
2.4	Poder Judicial	86
2.5	Otros esquemas de regionalización relevantes en la provincia	86
3	Esquema vigente de regionalización de la Defensoría	87
4	Algunas conclusiones sobre la regionalización	88
II	DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	89
1	Marco conceptual	89
2	Estrategia metodológica	94
2.1	Análisis de las estadísticas sobre las demandas que recibe actualmente la Defensoría	96
2.2	Perfil social del demandante potencial e identificación de grupos críticos	98
2.3	Población vulnerable en la provincia: análisis de los datos disponibles	99
2.4	Definición de parámetros de accesibilidad	102
III	MAPA SOCIAL DE LOCALIZACIÓN DE UFAP	103
1	Definición de sedes	103
IV	BIBLIOGRAFÍA	114
	 DIMENSIÓN GEOGRAFICA-DEMOGRAFICA	 115
I	DEFINICIONES, CONCEPTOS Y TENDENCIAS DE LA POBLACION	116
II	CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	119
	ANTECEDENTES DE REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE LA PROVINCIA DE	
III	BUENOS AIRES. CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS UFAP	121

	DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE LOCALIZACIÓN DE UFAP DESDE EL	
IV	ASPECTO DEMOGRÁFICO	123
1	Distribución de la población	124
2	Dinámica de la población	127
V	OTROS DATOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONOMICOS	134
1	Aspectos socioeconómicos	138
VI	RESULTADOS	144
	Mapa de Estrategia Geográfica-Demográfica de localización de UFAP por	
1	Regiones / Municipios (RMBA e interior).	144
VII	CONCLUSIONES	159
VIII	BIBLIOGRAFIA	160
	 PROPUESTA INTEGRAL	
I	SÍNTESIS DE LAS ESTRATEGIAS POR DIMENSIÓN	
1	Dimensión Social	161
1.1	Criterios Metodológicos	162
1.2	Resultados	162
2	Dimensión Geográfica	167
2.1	Criterios Metodológicos	167
2.2	Resultados	168
3	Dimensión Territorial	170
3.1	Criterios Metodológicos	171
3.2	Resultados	171
II	PRPPUESTA INTEGRAL PARA LA LOCALIZACION DE LAS UFAP	
1	Criterios Integradores	174
2	Localización Propuesta	177
3	Síntesis Espacial	181

INTRODUCCION

El informe parcial, que se presenta al Defensor del Pueblo de la Provincia de Bs. As., elaborado por un equipo interdisciplinario coordinado por la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP, expone las actividades correspondiente a la fase 1 del estudio “Estrategia Provincial (RMBA e interior) de localización de UFAP en la escala regional / municipal, en el marco del convenio vigente entre la defensoría y la UNLP.

En primer lugar, se aborda el tema desde la Dimensión Urbana Territorial, siguiendo las siguientes actividades:

- Análisis de antecedentes de regionalización Gestión Territorial.
- Desarrollo del marco conceptual y metodológico para definir una estrategia de localización de UFAP, desde un enfoque urbano territorial.
- Mapa Estrategia Urbano Territorial de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e interior).

Seguidamente, se expone el tema desde la Dimensión Social, desarrollando las siguientes actividades:

- Análisis de antecedentes de regionalización Gestión Social.
- Análisis de estadísticas del Defensor del Pueblo.
- Desarrollo del marco conceptual y metodológico para definir una estrategia de localización de UFAP, desde un enfoque social.
- Mapa Estrategia Social de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e interior).

Posteriormente, se trabajó el tema desde la Dimensión Geográfica, desarrollando las siguientes actividades:

- Análisis de antecedentes de regionalización Gestión Política Administrativa (Montoya)
- Desarrollo del marco conceptual y metodológico para definir una estrategia de localización de UFAP, desde un enfoque geográfico (demográfico).
- Mapa Estrategia Geográfica de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e interior).

Finalmente, se presenta una propuesta integradora de las tres dimensiones con la estrategia provincial de localización de UFAP en la Provincia de Bs. As.. Evaluada y aprobada la propuesta por el Defensor del Pueblo, se dará inicio a la fase 2 “Alternativas de localización de Predios en centros urbanos”.

DIMENSIÓN URBANA TERRITORIAL

Es objetivo general del estudio determinar la ubicación de predios en la Provincia de Buenos Aires (RMBA e interior) para el emplazamiento de Unidades de Formación, Atención y Promoción del DEFENSOR DEL PUEBLO (UFAP), a partir de una estrategia regional / municipal, debidamente fundamentada desde el punto de vista social, geográfico y urbano – territorial. El propósito de la encomienda es garantizar su acceso a la ciudadanía y la acción pedagógica en torno a la promoción de derechos y a la producción de ciudadanía, estableciendo de ese modo un verdadero foro (o faro) de promoción de la cultura de derechos.

Enfocar la búsqueda desde la dimensión urbano territorial requiere explorar los procesos que organizan el hábitat humano, y en ese marco afirmar las interrelaciones que estos procesos establecen con la configuración del territorio. Esta mirada requiere de una interpretación que reconozca en todo momento, e inter relacionadamente, las lógicas de las actividades económico productivas y los rasgos de la organización social y política, junto con las formas espaciales del territorio, reconociendo a su vez, escalas temporales y espaciales diversas en interacción.

En concordancia con estas precisiones, desde el punto de vista Urbano Territorial, se considera como hipótesis inicial, que la localización de las UFAP deberá tomar especial consideración del sistema urbano territorial provincial, de sus características, dinámicas y tendencias. Fundamentalmente de aquellos aspectos estructurantes en la conformación del sistema, en particular su distribución geográfica, las características de su población, las condiciones de accesibilidad y conectividad, y los niveles de dotación de equipamientos, todos factores en estrecha relación con las diferenciales formas de organización territorial de las actividades económicas y sociales.

Asimismo, se concibe que la propuesta aquí planteada, debe ser parte de una estrategia del Estado Provincial para gestionar articuladamente su territorio.

En este sentido, se concibe al emplazamiento de Unidades de Formación, Atención y Promoción del Defensor del Pueblo servirá como una contribución a la consolidación de nodos urbanos en la organización del territorio provincial, tanto de aquellos hoy estructurantes, como de los necesarios de potenciar para construir un territorio más equilibrado a partir de un sistema urbano poli céntrico¹.

1 Esta propuesta está implícita en el Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Plan Estratégico 2010 - 2020, en el Plan Estratégico Territorial Nacional, y en la contribución que el gobierno provincial realizó para su construcción.

Es importante destacar que actualmente, según información suministrada por el Defensor del Pueblo, hay seis sedes UFAP localizadas en el ámbito de la provincia:

Sede	Dirección	Sede	Dirección
Mar del Plata	25 de Mayo 3022	San Nicolás	Almafuerte 118
Pergamino ²	– Rivadavia 318	Chacabuco	Pasaje Int. Acacio Rodriguez 94
Saladillo ³	Alvarez de Toledo 2896	La Plata	Calle 7 entre 48 y 49

Cuadro1: **Localización de las sedes actuales del Defensor del Pueblo.**

Fuente: Defensor del Pueblo – Sede La Plata.

En este marco, los objetivos de la componente Urbano Territorial son los siguientes:

- Profundizar en el conocimiento teórico y metodológico acerca de los elementos involucrados en la interpretación de las características del sistema urbano provincial.
- Reconocer su aporte, a la interpretación de las regiones que conforman el territorio provincial, y a los procesos de delimitación del espacio con fines de descentralización para la planificación y acción.
- Relevar y valorar estudios recientes realizados por organismos estatales sobre análisis del sistema urbano y regionalizaciones con los cuales se podrían establecer complementaciones.
- Analizar el sistema urbano provincial reconociendo jerarquías, complejidades y áreas de influencia.
- Identificar alternativas de localización de UFAP en el corto y mediano plazo teniendo especial consideración de los nodos estructurantes del sistema urbano territorial provincial como así también de sus áreas de influencia.

Se presentan en este primer informe de avance los alcances conseguidos en relación a este conjunto de objetivos.

2 La casa de derecho –UFAP- de Pergamino, funciona en la sede del colegio de abogados de ese municipio.

3 La casa de derecho –UFAP- de Saladillo, funciona en la sede de los colegios de abogados de ese municipio.

I. MARCO CONCEPTUAL

Introducción

En la planificación de cualquier política de descentralización de las instituciones públicas, el análisis del territorio provincial, es un tema esencial, fundamentalmente el conocimiento de las características, dinámicas y tendencias de su sistema urbano territorial, en tanto hoy en día las ciudades son elementos estructurantes del territorio. Su comprensión resulta vital, a los efectos del presente trabajo, en tanto la distribución de las UFAP pretende garantizar el acceso de la ciudadanía en un territorio donde coexisten realidades geográficas, poblacionales, y con dinámicas de desarrollo muy diversas. Concretamente, la definición del sistema urbano actual, de sus relaciones y complementaciones, es importante porque:

- **La mayor parte de las problemáticas sociales ocurren en las ciudades.** Aquellos temas que demandan la atención de la Defensoría del Pueblo, son mayormente cuestiones urbanas, como la inseguridad vial, la falta de servicios básicos, la problemática ambiental, o los déficits habitacionales, por citar algunos ejemplos.
- **Las ciudades ofrecen accesibilidad,** en tanto son núcleos que brindan la mayor parte de los equipamientos y servicios, concentran las decisiones económicas, políticas y sociales, y son sede de la mayor parte de las actividades humanas.

En este sentido es que la comprensión de las lógicas y características del sistema urbano acercará una mayor racionalidad a la elección de las localizaciones de las UFAP, permitiendo asimismo inferir un impacto territorial mas extendido.

Tomando estas afirmaciones como hipótesis guía, en esta sección se reflexionará en primer término sobre algunos aspectos teóricos vinculados a las transformaciones contemporáneas en torno la urbanización y la ciudad que dan lugar a la interpretación de los sistemas urbano contemporáneos,; se abordará en segundo lugar, la Gestión del espacio regional / urbano que permitirá comprender el rol de las regiones en el actual contexto, y en este marco se analizarán los antecedentes de regionalización en la provincia de Buenos Aires.

1. SISTEMAS URBANOS CONTEMPORÁNEOS

1.1 Transformaciones contemporáneas en torno la urbanización y la ciudad

Hacia el fin de Siglo XX se acentuaron un conjunto de procesos que actúan sobre la organización social y económica de los territorios, del mismo modo que sobre su configuración. Las transformaciones en el contexto de la globalización, el desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación e información, junto a los procesos políticos,

económicos y sociales específicos que tienden a la integración de América Latina, tienen su repercusión en Argentina y en consecuencia en el contexto provincial.

En esta nueva configuración, es innegable el predominio de las ciudades como forma de organización del territorio, son las ciudades las que estructuran los territorios. Hoy en día casi la totalidad de la población vive en ciudades, el modo de apropiación y producción del espacio que mas crece es el urbano, y son las actividades urbanas las que movilizan las fuerzas económicas, políticas y sociales. El último censo nacional de población confirma el alto grado de urbanización del sistema urbano argentino, más del 90% de su población vive en áreas urbanas, con lo cual se consolida un proceso donde la población rural no crece, o bien disminuye. Esto demuestra a la expansión de la urbanización, proceso que refiere a la articulación espacial continua de actividades y población, como una tendencia generalizada hacia donde se encamina la humanidad (Borja y Castells, 1999). Sin embargo, la expansión de la urbanización debe interpretarse superando la visión espacialista centrada solo en la extensión espacial del continuo urbano, para entenderse en articulación con transformaciones en la estructura socioeconómica y política. Es decir, no se trata sólo del aumento de población viviendo en ciudades, sino de la difusión de formas de vida urbanas, incluso en áreas con carácter rural, que son posibles por la disponibilidad de servicios típicamente urbanos (como la educación, la salud), por las formas de usar el tiempo libre, y por las posibilidades que brinda el transporte, las comunicaciones y el aumento de la movilidad (Gurevich, 2005). Estos procesos también se relacionan con transformaciones en las modalidades que adquiere la urbanización, donde la desconcentración o dispersión urbana son las formas predominantes, incluso haciendo mas borrosa la separación entre lo urbano y lo rural (Entrena Durán, 2005). En este sentido son puestas en crisis categorías tradicionales como urbanas y rurales, ya que no siempre resultan adecuadas para explicar alcances vinculados a las transformaciones contemporáneas en la organización y configuración territorial. Nuevas categorías como nueva ruralidad, rururbanización, continuum urbano-rural, territorios difusos o dispersos, intentan dar cuenta articuladamente de las importantes transformaciones demográficas que suceden en las áreas rurales; de nuevos vínculos productivos y económicos entre territorios; y de profundas transformaciones socio culturales. Es decir, se refiere con estas nuevas categorías no a conceptos opuestos sino a estrechas y dinámicas relaciones que existen entre lo urbano y lo rural.

Reafirmando la importancia de este predominio de lo urbano, desde el punto de vista social, puede aseverarse que hoy en día los problemas sociales son problemas urbanos, en tanto los problemas de la sociedad contemporánea tienen a la ciudad como marco y tienen rasgos específicos tanto en su manifestación y desarrollo como en sus caminos de resolución (Blanco y Gurevich, 2002 y Ziccardi, 2008). Los problemas sociales

contemporáneos como la falta de vivienda, la atención de la salud, la igualdad de oportunidades para acceder a la educación, la distribución de infraestructuras ocurren en las ciudades (Blanco y Gurevich, 2002). Y además de espacialidad, tienen especificidad territorial, por ejemplo bien puede decirse que en Latinoamérica las ciudades expresan espacialmente las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a su sociedad en el marco de los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales (Ziccardi, 2008). También puede afirmarse la importancia económica de los actuales fenómenos urbanos, en tanto factor para comprender la naturaleza del crecimiento económico. La ciudad cuenta como un factor importante para explicar las posibilidades de desarrollo, no sólo como factores de localización sino como espacios específicos con una historia propia, específicos procesos sociales productivos y relacionales (Trullen, 2006). En definitiva, lo expuesto no hace más que reafirmar la necesidad de entender a las ciudades en su complejidad, en sus interrelaciones jerarquizadas, pero también horizontales, en sus vínculos con procesos externos y con sus especificidades locales. Esto hace necesaria la integración de distintas dimensiones y variables en el estudio de los sistemas urbano, como así también su carácter dinámico e histórico. En el marco de lo recién planteado, en el apartado siguiente se pretende conocer qué aspectos permiten interpretar y caracterizar el sistema urbano territorial provincial.

1.2 Características y tendencias de los sistemas urbanos

La visualización clásica de organización de los sistemas urbanos se ha basado en la identificación de núcleos urbanos como lugares centrales para el desarrollo del comercio y la prestación de servicios. Estas funciones de los centros urbanos se consideraban distribuidas a lo largo de una jerarquía que, se iba complejizando tanto en cantidad como en variedad de bienes y servicios ofrecidos, conformando un territorio piramidal con una serie de áreas de influencia encastradas. La parte superior de la pirámide correspondía al núcleo que ofrecía las funciones más complejas y a medida que descendía en jerarquía se reducía la complejidad y su alcance territorial. (MPFIySP, 2011). Los sistemas económicos y sociales amplían cada vez mas sus áreas de influencia, formando parte de sistemas con órdenes muy complejos, con características cualitativamente nuevas (Erbiti, 2007) que inciden en la forma de organización de los sistemas urbanos poniendo en cuestión las imágenes clásicas del territorio. Entender cómo estas lógicas se articulan en los sistemas urbanos es fundamental para contextualizar las reorganizaciones y reconfiguraciones urbanas y territoriales emergentes. Para entender estos cambios el concepto de red tiene una capacidad analítica más amplia, en tanto interpreta que toda red urbana está formada por un conjunto de nodos entre los que las

interacciones son más intensas que con cualquiera de otros centros. Desde este enfoque la ciudad debe considerarse como un elemento más del sistema integrado por los asentamientos de población, sus características, sus relaciones y sus interdependencias con el territorio. (Erbitti Op. Cit.). El concepto de redes de ciudades también es utilizado por la economía urbana para referirse a una interpretación de la economía en el espacio en la cual los nodos son ciudades, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza, sustentados sobre infraestructuras de transportes y comunicaciones. Se utiliza la imagen de red como metáfora para explicar el territorio a partir de las relaciones entre las ciudades, donde la red es ambigua, dinámica y multiforme, lo contrario a una realidad ordenada, finita y divisible en partes (Boix Domenech, 2003).

Las economías en red, generadas en redes de ciudades, se generan por la interacción entre unidades urbanas, entre las que existe un vínculo en red. Sin embargo la incidencia de los procesos de globalización es diferencial, por lo que las conexiones y vínculos son procesos asimétricos y, por lo tanto, excluyentes en tanto dejan al margen unos territorios, mientras que las corrientes de capital, información y mercancías se concentran en unas pocas áreas cuya interconexión no deja de aumentar apoyada por las nuevas tecnologías de comunicación y transporte.

Las ciudades globales y las metrópolis nacionales son ciudades que se transforman en subsidiarias de esta red conectada a la economía mundial (Gudiño de Muñoz y D' Inca; 2002). Pareciera pertinente entenderse a estas nuevas dinámicas interactuando sobre la base del modelo clásico de organización. Esta convivencia entre la visión jerárquica y la de relaciones horizontales emergente de situaciones cualitativamente nuevas entiende que un sistema urbano puede incluir modalidades y estructuras espaciales de diverso tipo, que permite la convivencia de redes jerárquicas (relaciones simétricas entre los nodos de la red), redes poli céntricas (relaciones de complementariedad o sinergia no necesariamente simétricas) y redes equipotenciales (relaciones simétricas o casi simétricas entre nodos pero no obedecen a patrón predefinido) (Dematteis, 1990).

La convivencia de las dos formas de organización en las ciudades contemporáneas también es planteada por Ferrao (1998 ante las tendencias actuales de reorganización y reconfiguración que estructuran de un nuevo modo a los sistemas urbanos. Convive un conjunto integrado verticalmente de centros jerarquizados funcionalmente, con estructuras organizadas reticularmente con complementariedades horizontales; se verifica por una parte una relación estrecha entre dimensión geográfica y perfil de especialización funcional, y la existencia de aglomeraciones de dimensión demográfica reducida que se tornan centros suprarregionales y/o supranacionales en determinadas áreas de especialización; coexisten relaciones de dependencia vertical y ascendentes

entre aglomeraciones que pueden ser anuladas por estrategias que aprovechan complementariedades; y puede convivir una organización de los sistemas urbanos dentro de una base nacional con sistemas urbanos transnacionales (Ferrao, 1998).

El modelo jerárquico permanece aunque con algunas situaciones nuevas (Ferrao 1998 y Erbitti, 2007). El modelo jerárquico pierde alguna importancia analítica y de referencia no porque haya sido sustituido por otro modelo alternativo, sino más bien porque las tendencias recientes aumentan el abanico de posibilidades de evolución de cada centro urbano y, por consecuencia, las relaciones sistémicas que de esta manera se generan (Ferrao, 1998). En este marco, también se amplían conceptos y roles de las ciudades intermedias. Concebidas en el marco del modelo teórico jerárquico, la relación entre tamaño y funcionalidad es inmediata, de forma tal que las ciudades medias operan como centros proveedores de bienes y servicios más o menos especializados a su área de influencia y como nodos intermediarios entre las grandes ciudades y los centros pequeños localizados en su hinterland, donde la noción “media” se asocia a las funciones de intermediación entre componentes de una estructura urbana de tipo jerárquica y un espacio regional cerrado (Marques da Costa, 2002).

En el marco de las transformaciones tecnológicas y socio productivas regionales y globales estos vínculos la posición que ocupa cada ciudad en las redes no depende exclusivamente de su tamaño. No sólo actúan como nexo entre los niveles urbanos superiores e inferiores, sino que establecen relaciones con otras ciudades/territorios del mismo nivel jerárquico, articulándose en redes en un espacio integrado a escala nacional e internacional. Ahora bien, ¿cuáles son las características principales del sistema urbano argentino?, y ¿cómo es afectado por estas tendencias?

A continuación se ahondará en estos temas, con la idea de contextualizar el rol que le cabe dentro del mismo a la Provincia de Buenos Aires, en particular a su sistema urbano.

1.3 Sistema urbano argentino

La población argentina según datos del CNPHyV de 2010 supera levemente los 40 millones de personas, con un porcentaje de población urbana estimado en más del 90%. El estrato de las ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 mil y 500 mil habitantes que en términos generales, coincide con las ciudades intermedias y un menor ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes, en particular del Gran Buenos Aires (MPFIySP, 2011).

En cuanto a la distribución de los asentamientos humanos, se trata de un sistema urbano conformado por múltiples centros urbanos, de los cuales sólo unos pocos, la Región Metropolitana de Buenos Aires, las capitales provinciales y un conjunto de grandes ciudades, concentran la mayor parte de la población, dotaciones de equipamientos de

infraestructura, la conectividad y la accesibilidad, y sobre todo una mayor concentración de los sectores y actividades mas dinámicos e impulsores de desarrollo.

Este patrón de primacía observado en la escala nacional también se evidencia al interior de los territorios provinciales, lo que indicaría que predominan las relaciones interurbanas jerárquicas en la mayor parte del territorio.

Sin embargo la situación es bien diferenciada por regiones, por ejemplo el patrón de ciudades en la región centro del país, que incluye a la Provincia de Buenos Aires, presenta una intensa distribución de localidades sobre el territorio, lo cual podría dar lugar a la coexistencia de relaciones jerárquicas con otras horizontales y verticales de tipo sinérgicas o complementarias. En contraposición a lo que sucede en el centro del país, en el norte se comprueban importantes saltos de jerarquía, revelando sistemas polarizados sobre una ciudad central, generalmente la capital provincial. (MPFIySP, 2011).

La figura 1 sintetiza espacialmente lo antes dicho, específicamente a partir de la jerarquización del sistema urbano nacional a partir de la centralidad urbana que remite al mayor o menor agrupamiento o concentración de actividades (MINPLAN, 2011).

La jerarquización del sistema urbano nacional permite observar la organización jerárquica con una alta primacía del nodo internacional que conforma la RMBA, constituyéndose en cabecera nacional. La segunda categoría está conformada por los cuatro aglomerados urbanos conformados en torno a las ciudades de Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán y La Plata.

En una categoría inferior se encuentran los nodos regionales, conformados por algunas capitales de provincia y otras ciudades principales, como Bahía Blanca, Tandil o Mar del Plata en la Pcia. de Bs. As. Siguen en la escala los nodos subregionales y microregionales, distribuidos con mayor homogeneidad en la zona centro del país, y en forma de saltos o alineados a vías de comunicación en el resto del país.

Las lógicas de esta configuración ratifican el modelo actual del territorio esquematizado en la figura 2, donde se expresa la interrelación existente entre el medio biofísico (sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural) y el medio socio-económico (población y actividades productivas) en las distintas regiones del país.

Se identifica en el territorio nacional un conjunto de sub-regiones representativas de categorías de organización territorial singulares, nueve corredores que espacializan la dinámica de los vínculos que tienen lugar entre las diversas subregiones al interior del país. (MPFIySP, 2008)

El modelo confirma las condicionantes del soporte físico, con áreas altamente desarrolladas e integradas y otros territorios con baja ocupación e integración, en el que predominan las relaciones interregionales hacia la RMBA. (MPFIySP, 2008).

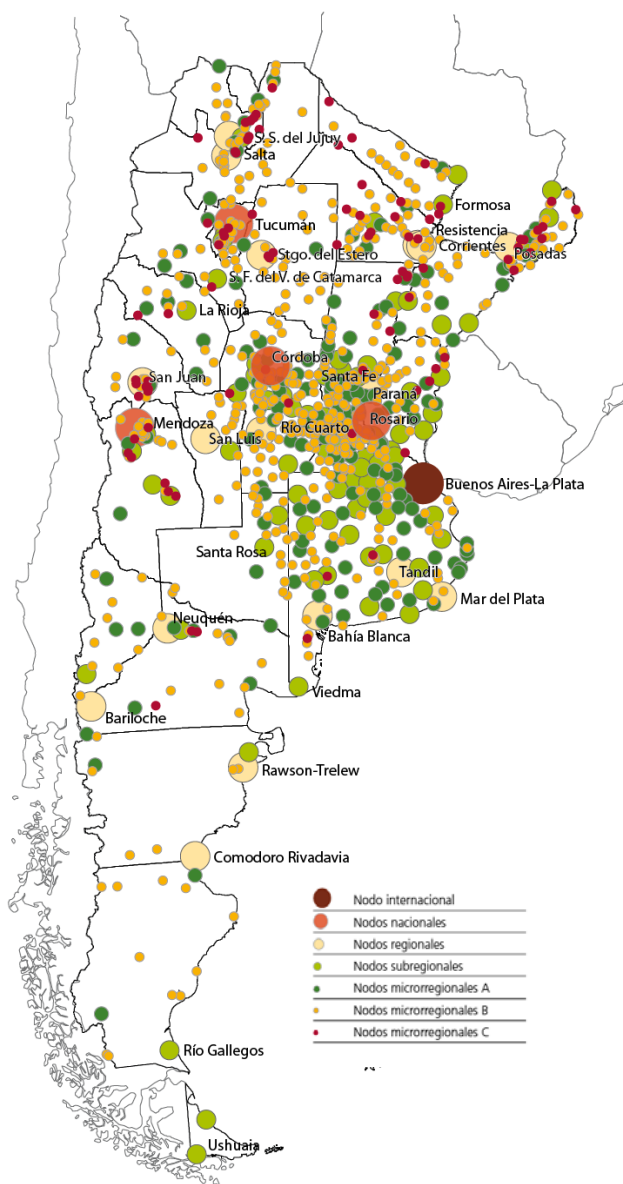


Figura 1: **Jerarquización del sistema urbano**
Fuente: MPFIySP, 2011

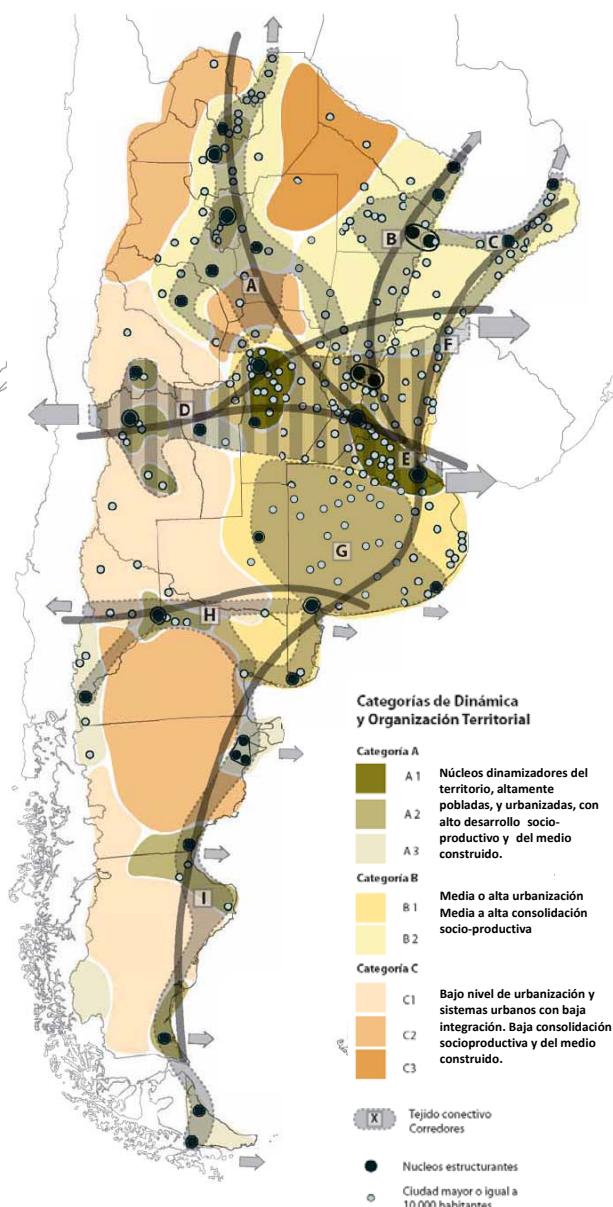


Figura 2: **Modelo Territorial Síntesis**
Fuente: MPFIySP, 2011

Ahora bien, ¿qué condicionantes plantea, esta lectura compleja de la organización y configuración del territorio, a la conceptualización de región y al proceso de regionalización?, El capítulo siguiente avanza sobre la explicación de dichas relaciones.

2 GESTIÓN DEL ESPACIO REGIONAL / URBANO

2.1 La Región como Alternativa de Gestión Territorial⁴

En el marco de lo expuesto, cualquier mirada a la región como instrumento conceptual para abordar el estudio territorial, y como instrumento de planificación y de acción sobre el territorio, debe reafirmarse desde una interpretación amplia que sea capaz de articular distintos enfoques teóricos convergentes para poder resaltar la complejidad de la realidad territorial desde una mirada también compleja. No es objeto de este estudio ahondar en el concepto de región, como tampoco establecer una metodología cuyo objetivo sea la regionalización, sin embargo parece pertinente reforzar cómo estas ideas en relación al territorio, a los sistemas urbanos y sobre región solo pueden ser operacionalizadas desde múltiples criterios que le otorguen sustentabilidad.

Las transformaciones a que se hizo referencia en el capítulo anterior ocurren junto a una renovada valoración del territorio. Así, la resignificación del territorio ligada al concepto de desarrollo endógeno implica la ponderación de su rol protagónico y obliga a la redefinición de dos conceptos claves:

- la idea de ciudad (como actores incluidos en el espacio regional);
- el concepto de desarrollo (sustentado en estrategias endógenas de adaptación y adecuación al cambio).

Por lo tanto, las capacidades del territorio, económico-productivas, socioculturales, político- institucionales, son determinantes en la dinámica de los procesos de desarrollo regional porque viabilizan o limitan las posibilidades de integración y condicionan fuertemente la planificación y gestión en un contexto ampliado. En este sentido, resulta inviable de pleno toda metodología que carezca de una visión integral y un enfoque multidimensional, y que priorice al territorio como atributo diferencial a la hora de definir regiones. Complementariamente las cualidades de maleabilidad y flexibilidad resultan indispensables si se concibe el territorio regional como un conjunto de actores, agentes y recursos que interactúan dialécticamente con el medio de influencia y en el cuál se ejercen relaciones variadas de cooperación entre ciudadanos, funcionarios, empresas, centros de formación e investigación, instituciones públicas, entre otras.

4 Elaborado en base a "La Región, una alternativa necesaria de gestión territorial". Dr. Arq. Fernando Tauber,

Desde esta perspectiva, es posible reconocer nuevas formas de organización y articulación territorial a través de redes de cooperación y complementariedad, que conforman estructuras flexibles y dúctiles integrando diferentes unidades territoriales. Tal visión contribuye sin duda al incremento de la capacidad de afrontar la creciente complejidad de las agendas locales, la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y gestión del territorio, el fortalecimiento de los gobiernos locales y su capacidad de negociación frente a otros actores. Por otra parte, se puede señalar el acceso, utilización y transferencia tecnológica y de información, el acceso a financiamiento (supramunicipal e internacional) para programas de promoción del desarrollo, la consolidación de nuevos espacios y ámbitos territoriales, económicos, políticos, productivos, logísticos, culturales y la profundización de los procesos de planificación estratégica, abordando las múltiples y diversas dimensiones de la integración territorial.

De aquí que la región se constituye en un ámbito de diseño y aplicación de políticas públicas y privadas para dar respuesta a problemas centrales y potenciar la ejecución de proyectos tendientes a la integración territorial. Con independencia de la escala *micro* (entre municipios), *meso* (entre provincias), *macro* (entre naciones), la región es siempre un espacio de interacción, complejo y englobante de otros, en los que la pluralidad cultural se da a partir de la coexistencia de identidades colectivas de base territorial. Ello supone un cambio en la concepción de la construcción de la región, priorizando, al efecto el potencial de esa sociedad territorialmente organizada, y no la decisión vertical desde el estado central.

Más allá de las divergentes opiniones sobre si debería serlo o no, la región no constituye un nuevo nivel político de gobierno. El poder gubernamental se corresponde con el estado provincial (nivel subnacional), en tanto la región se orienta al desarrollo económico y social, en una especie de descentralización administrativa del poder político en un territorio determinado. En ese sentido, la gestión intergubernamental, inherente a la naturaleza de la región misma es, como expresa Pedro Frías⁵, la modalidad en la que halla compatibilidad entre los distintos niveles gubernamentales y la dimensión territorial.

2.2 Las relaciones intergubernamentales

En la actualidad se reconoce cada vez más fuertemente una alternativa de gestión de las políticas locales de desarrollo territorial, ampliando el horizonte y aprovechando el producto sinérgico que supone la dimensión intermunicipal o micro regional.

5 Frías, P. (1998: 4) "Las relaciones federales y sus nuevos escenarios", en: Frías, "El Proceso Federal Argentino II", Córdoba, El Copista.

En el proceso complejo de reasignación de responsabilidades públicas, el gobierno local asume el desafío de lograr y sostener el desarrollo local, en un marco de fuertes condicionantes exógenos sobre los cuales no tienen el control. Los gobiernos locales van comprendiendo progresiva y gradualmente la necesidad de nuevas modalidades de coordinación interjurisdiccional desburocratizada y con gran capacidad de respuesta.

En ese contexto, el asociacionismo constituye una herramienta clave del fortalecimiento de las competencias e incremento de la capacidad de gestión de gobierno en particular a la escala micro regional, siendo diversas las formas en que se han concretado figuras asociativas como redes, consorcios, corredores productivos, comités de cuencas. Antecedentes de estas figuras se encuentran en las provincias de Córdoba, Chaco, Buenos Aires y Catamarca, que contribuyen y profundizan a la integración territorial, adoptando como punto de partida, el reconocimiento de la microregión como unidad sociocultural y económica-productiva en la que se priorizan las problemáticas e intereses comunes y el modelo de organización institucional y gestión público - privado. Estas modalidades hallan inserción en el marco jurídico de nuestro país, ya que hay constituciones provinciales que reconocen explícitamente la conformación de micro regiones⁶.

En ese sentido, el asociacionismo municipal que apunta al fortalecimiento del gobierno local y eficiencia en gestión intermunicipal para el desarrollo territorial en tanto potestad de los gobiernos locales, puede de hecho y de derecho, constituir una alternativa de construcción sinérgica, y desde abajo hacia arriba, de las escalas micro, meso y macro regional. Ello nos lleva nuevamente a una importante valorización del territorio, en tanto la micro región resulta un ente territorial y fundamentalmente en las últimas dos décadas, en las que el contexto de crisis ha generado un cambio de paradigma, centrado en el enfoque del desarrollo territorial, de fuerte impronta en el diseño e implementación de políticas regionales.

2.3 Antecedentes de regionalización para la gestión territorial

El análisis realizado de la regionalización en la Provincia de Buenos Aires y la diversidad de criterios desarrollados al respecto pone claramente de manifiesto la existencia de un fuerte interés tanto desde el punto de vista académico como político en la problemática de la regionalización.

Asimismo, si bien es dable reconocer un creciente interés de los gobiernos por implementar procesos de regionalización en la Provincia, puede sostenerse que nunca ha

6 A modo de ejemplo pueden señalarse las constituciones provinciales de Corrientes (1993), Córdoba (1987) y Río Negro (1988) que reconocen la creación de organismos intermunicipales para actividades de interés común, cooperación técnica, financiera y prestación de servicios.

prevalecido un criterio integral que incluya la multiplicidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional, existiendo diversos criterios sectoriales a la hora de constituir regiones en la provincia, cada cual con su propia lógica. Esta situación obstaculiza el impulso de políticas integrales de descentralización y de articulación entre la provincia y los gobiernos locales.

En este sentido, las distintas regionalizaciones existentes para la Provincia de Buenos Aires ponen de manifiesto el carácter convencional y unidimensional de cada modelo de regionalización debido a la dificultad de conjugar múltiples criterios en la construcción de las regiones. Sin embargo, la complejidad sistémica y estructural del territorio bonaerense, resultante de la heterogeneidad y diversidad geográfica, social, económica y cultural que presentan sus municipios, torna obsoletas las visiones unidimensionales. En un mismo espacio pueden establecerse tantas regiones como redes de relaciones se establezcan, pudiendo existir así múltiples configuraciones regionales.

Por otra parte, es importante destacar que en los distintos antecedentes que se han relevado a los fines del presente trabajo, existe coincidencia respecto de la necesidad de avanzar en la creación de auténticas regiones en el ámbito provincial, sin embargo se presentan divergencias en la instrumentación operativa sobre la cual dichas regiones han de constituirse formalmente.

En base a los análisis efectuados puede concluirse que en la Provincia de Buenos Aires han primado las concepciones que entienden a la regionalización con características de partición espacial, en donde el establecimiento preciso de los límites cobra una importancia central y lleva a aproximar la regionalización a un ejercicio clasificatorio. Esta concepción ha determinado que los trabajos de regionalización habidos en la Provincia fundamentalmente desde los años '60 - '70 no hayan logrado superar su etapa inicial, es decir, no hayan podido avanzar más allá de la instancia propositiva, sumado además a los fuertes localismos existentes y a la ausencia de una conciencia de pertenencia regional que impidieron encarar la formulación de objetivos comunes de crecimiento y desarrollo.

La debilidad anteriormente señalada se relaciona estrechamente con la utilización del criterio de la contigüidad geográfica para la delimitación regional. Este criterio debería ser superado por el de "comunidad sin proximidad", entendiendo que la solidaridad del grupo no implica necesariamente la solidaridad espacial y un marco geográfico no invoca necesariamente una cohesión social, económica o psicológica.

En este sentido, la interdependencia, y no la mera contigüidad geográfica, es lo que constituye a los municipios en una región. El municipio debería comprenderse como un "sistema" inserto en otro sistema socioeconómico, sociocultural y político mayor constituido por la región.

Tendiente a superar los inconvenientes descriptos, los distintos autores consultados para el presente trabajo acuerdan en que la institucionalización de criterios regionales dinámicos, participativos y articulados, que permitan resolver los problemas de las distintas comunidades bonaerenses, se transforma en una nueva manera de gestionar la Provincia, y en una instancia intermedia de articulación entre el gobierno provincial y los municipios. Plantean además para tal fin, la necesidad de una clara comprensión del rol de la regionalización en el proceso descentralizador; la elaboración de un proyecto político tendiente al desarrollo de la región; la construcción de una identidad regional sólida y la formación de un conjunto de actores sociales que contribuyan a hacer efectiva la participación e impulsen el desarrollo regional.

Por otra parte, cabe señalar que en los distintos antecedentes analizados, se observa la ausencia de un criterio de regionalización que entienda a la región como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, complementación y coordinación, y como instrumento para articular la toma de decisiones entre los actores locales y la Provincia. Los distintos modelos de regionalización existentes son el resultado de procesos “de arriba hacia abajo” y no de un proceso voluntario de los propios municipios “de abajo hacia arriba”, con excepción de los denominados consorcios productivos que representan un avance en este sentido.

La vasta producción académica sobre el tema coincide en señalar la necesidad de continuar y superar las iniciativas de asociación actualmente existentes, avanzar en la integración horizontal de nuestra región en función de aprovechar y optimizar las ventajas comparativas asociadas a los recursos naturales y humanos, dotando a los municipios de una mayor capacidad política y económica frente a organismos y entes provinciales, nacionales e internacionales, como consecuencia de los beneficios derivados de la escala y la organización que implica el esfuerzo asociativista.

Finalmente, y tendiente a revertir las debilidades y profundizar las fortalezas mencionadas, la Provincia de Buenos Aires debe superar la centralización provincial existente y avanzar aún más en los procesos de descentralización ya iniciados, fortaleciendo a los municipios como entidades políticas autónomas de modo que sean los propios municipios los que definan nuevas formas de organización y procedimientos de gestión adecuados a sus propias características y necesidades.

3. ANTECEDENTES DE REGIONALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el marco de los objetivos de este estudio, entre los cuales, se debe plantear “una estrategia regional / municipal” para la localización de las UFAP, se ha tenido en cuenta que en la última década, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, surgieron dos

propuestas de regionalización: Una de ellas se circunscribe al Plan Estratégico Territorial – Argentina del Bicentenario, y surge de un proceso de construcción consensuada conducido por el Gobierno Nacional, del cual han participado casi la totalidad de las Provincia Argentinas, y el segundo, constituye un proyecto de Ley Marco de Regionalización, que se encuentra desde marzo de 2011, en la legislatura provincial para su tratamiento.

A continuación se hace una breve síntesis de ambas propuestas, hasta llegar a definir el mapa de regiones propuesto en cada una de ellas, las cuales serán parte del marco para proceder a evaluar la estrategia de localización de las Unidades Fiscales de Atención Primaria –UFAP-. Se menciona además, como antecedente relevante los Lineamientos estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

3.1 Regionalización para la formulación PET: RMBA y Pcia. de Bs. As.⁷

A partir del año 2006, comienza un proceso de trabajo conjunto Nación – Provincia de Bs. As., circunscripto en el Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016. En este contexto, el Plan Estratégico de la Provincia de Buenos Aires, plantea un modelo deseado para el territorio bonaerense que busca consolidar corredores de integración regional, promoviendo alternativas de desarrollo compatibles con la dinámica de integración global, construyendo infraestructuras y generando condiciones económicas que creen oportunidades de proyección y arraigo para sus habitantes.

En este sentido, se enfatiza la necesidad de incrementar la inversión en las infraestructuras y servicios públicos, siendo el soporte físico para el desarrollo de



actividades productivas, en el marco de una sociedad más justa e inclusiva y un ambiente saludable. Para esto se requiere articulación con los diversos actores regionales y locales

⁷ Elaborado en base a “Plan Estratégico Territorial Pcia. de BS. AS.”, Ministerio de Infraestructura, Año 2011. Este estudio se construyó a partir de los lineamientos metodológicos del Ministerio de Planificación Federal de la Nación.

vinculados a la planificación, con el fin de guiar las acciones concretas, construir los mecanismos de intervención adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo, promover un esquema poli céntrico de ciudades e impulsar una política territorial elaborada no sólo por técnicos en función de una demanda coyuntural, sino una política transversal que se desarrolle sobre la base de las necesidades reales de la población.

Para revertir los procesos migratorios hacia las grandes ciudades y mitigar los impactos ambientales y sociales negativos se proponen líneas de acción, que pueden agruparse de acuerdo con su región de incidencia.

En base a estos antecedentes institucionales, se diseñan las líneas de acción a partir de un planeamiento que contemple las diferentes realidades regionales, locales y sectoriales, definiendo territorialmente los lineamientos de actuación estratégica para la Provincia de Buenos Aires, a fin de otorgarle racionalidad a la inversión pública en infraestructuras, en sus diversos niveles, a partir de la definición de una cartera de proyectos estratégicos. En este contexto, se trabaja sobre la base de tres ejes estratégicos, a fin de conocer las dinámicas productivas, sociales y ambientales, en el plano territorial asumiendo las siguientes cuestiones a profundizar en esta propuesta:

Matriz de desarrollo: Dinámica Portuaria Provincial / Inversión en sistemas energéticos (tradicionales y alternativos) / Consolidación de la estructura vial y ferroviaria / Desarrollo a la producción a partir de la promoción de corredores y nodos productivos y logísticos.

Matriz de crecimiento: Dinámica del Sistema Urbano Provincial / Ampliación y mejoramiento de cobertura de transporte público automotor y ferroviario / Acceso a las redes sanitarias / Integración socio – espacial

Matriz ambiental: Manejo hídrico / Gestión Integral de los residuos / Incremento de espacios verdes libres y públicos / Puesta en valor del paisaje rural, natural y cultural

Dichas matrices, abordan el contexto de cada Región del territorio Provincial. En este sentido, se plantea entrecruzar los supuestos de actuación regional con el desarrollo de acciones concertadas a nivel Local con otros organismos de la jurisdicción provincial y sus respectivos referentes locales.

De este modo, adquiere especial interés constituir una base de apoyo a las Localidades de la Provincia (aproximadamente 1000 localidades del Sistema Urbano Provincial), como una unidad de análisis que permita reunir, sobre una base matricial de supuestos de actuación, datos asociados a la inversión pública actual, programada y planificada.

El trabajo se desarrolló en tres fases y en la segunda se definieron las **regiones de la provincia**: El conurbano y 12 regiones del interior, -como marco y base para la formulación del modelo deseado-.

3.2 Lineamientos Estratégicos para la RMBA⁸

Otro antecedente relevante, inscripto en el marco del Plan Estratégico Territorial (PET), lo constituye el estudio Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, cuyos objetivos son promover el desarrollo sostenible a partir de la cohesión económica y social del tejido existente, garantizar la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, procurar que la localización de las actividades económicas que permita equilibrar el desarrollo del territorio metropolitano, y conservar la diversidad.

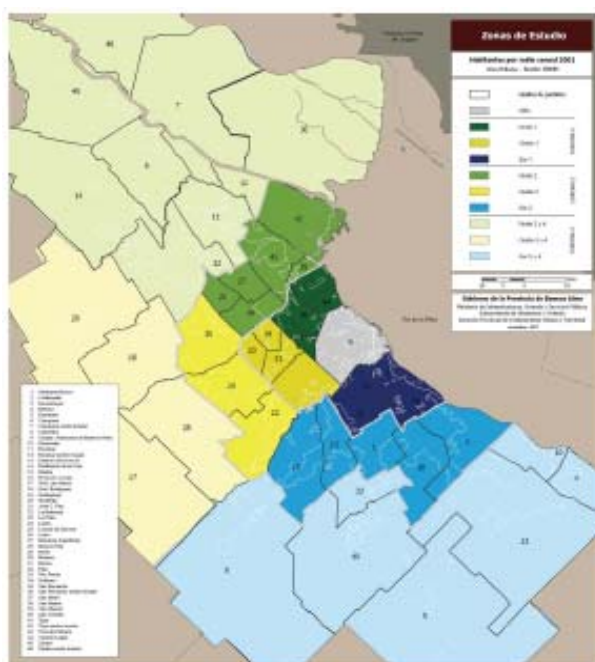


Figura 4: **Regionalización RMBA**

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Bs. As. SSUyV. DPOUyT. Año 2007.

El estudio, elaborado por las áreas responsables de la política urbana del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, incluye la situación actual del área metropolitana y sus perspectivas, proponiendo un conjunto de escenarios que proyectan la evolución previsible de las condiciones actuales. Con este trabajo se ha buscado identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los problemas centrales del Área Metropolitana de Buenos Aires, aquellos que pueden servir de base para la conformación de una agenda común entre las jurisdicciones que ejercen competencias sobre este territorio. El documento aborda la problemática metropolitana en forma integral, analizando la posibilidad de proponer su tratamiento en conjunto con las otras instancias de Gobierno que ejercen competencias

⁸ Elaborado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial en el año 2007.

sobre este territorio, destacándose la búsqueda de coincidencias con el Plan Urbano Ambiental, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el Plan Estratégico Territorial PET nacional, elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Gobierno Nacional. El área de estudio, es la Región Metropolitana de Buenos Aires, conformada por 40 municipios (figura 4).

El estudio se conforma de etapas, con resultados concretos en cada una de ellas, que van adquiriendo mayor complejidad a medida que una secuencia programada articula estos resultados. Siendo los principales resultados:

1. El análisis de escenarios de desarrollo urbano para un conjunto de ejes temáticos seleccionados;
2. La definición de lineamientos estratégicos de intervención con visión metropolitana;
3. La elaboración de propuestas operativas, institucionales y de política de desarrollo urbano que permitan poner en marcha los lineamientos estratégicos identificados.

Al analizar la evolución del Área Metropolitana de Buenos Aires se reconoció la existencia de tres matrices específicas: 1 - la de soporte al sistema productivo; 2 - **la de crecimiento que sirve de soporte a los procesos de expansión y densificación, conduciendo flujos de movilidad y estableciendo diferenciales de localización dentro del tejido urbanizado** y 3 - la de soporte ambiental.

Resulta de interés particular el conocimiento de la segunda matriz, “de crecimiento y movilidad”, así como también las propuestas para su transformación. Las cuestiones clave de este eje temático son: la estructuración del sistema de centros, la organización del sistema de transporte, la expansión de la red sanitaria y los cambios en los patrones de crecimiento de la aglomeración.

Tomando en cuenta su localización e inserción urbana, se distinguen dos situaciones: las situadas en la Ciudad de Buenos Aires y en la 1ª Corona, rodeadas de tejidos urbanos densos y multifuncionales y tienen una accesibilidad amplia por diversos medios de transporte; y las situadas en la 3ª y 4ª Coronas, que normalmente se localizan en suelos de borde suburbano o periurbano, con una accesibilidad restringida al transporte privado. Como se muestra en el mapa adjunto, las nuevas centralidades de mayor escala están situadas en la región metropolitana norte, coincidiendo con las áreas de expansión principales en la modalidad de barrios cerrados y countries.

En las zonas degradadas o bolsones de pobreza, con **alta concentración de población desempleada, se fueron creando algunas concentraciones de oferta dirigida a los sectores de bajos recursos y medio-bajos en condiciones de**

precariedad física y normativa: ferias de segunda venta, de trueque, de productos de elaboración semi-clandestina, etc.

Al modelo ya descrito de subcentralidad tradicional, suceden en los años 90 dos realidades novedosas: **los nuevos subcentros de la tercera corona**, y la **transformación de los subcentros de la segunda corona**. En la **tercera corona se definen nuevos subcentros, como Zárate-Campana, Escobar, Pilar, Luján, Cañuelas, Brandsen y La Plata**. A excepción de La Plata, se trata de ciudades de entre 30.000 y 100.000 habitantes y que constituyen el nuevo borde metropolitano, en una orla de entre 50 y 70 km de distancia al centro de la ciudad de Buenos Aires. Esta nueva generación de subcentros, sin embargo tiende a incluir en su espacio de influencia algunas funciones que los antiguos subcentros no cumplían: universidades públicas y privadas, centros empresariales, hotelería internacional y aún centros de espectáculo, comercio y gastronomía sofisticada, servicios avanzados, etc. Estos nuevos subcentros, podrían considerarse entonces, las edge cities de la aglomeración y el límite funcional externo del archipiélago urbano en que tiende a convertirse Buenos Aires.

En algunos casos se reestructuran las periferias de la segunda corona del GBA. Partidos como **Quilmes, Avellaneda, Ezeiza, San Isidro, Tigre**, están sufriendo transformaciones muy fuertes de su espacio residencial, productivo, logístico, comercial e industrial, donde el crecimiento ya no se concentra en las antiguas áreas centrales, sino sobre los grandes ejes de circulación rápida, especialmente en el caso de la zona norte del conurbano. Es así que las subcentralidades tradicionales de la RMBA, representadas básicamente por las cabeceras de partidos bonaerenses de mayor dimensión y preferentemente de la primera corona (Avellaneda, Quilmes, Lomas de Zamora, Morón, San Martín, San Isidro, etc.), han dejado de ser los nodos más dinámicos de la aglomeración. Este tipo de configuraciones suburbanas es inédito en Buenos Aires, y se trata de la primera aparición de subcentralidades complejas en la periferia metropolitana, particularmente en la 3° Corona (Pilar, Escobar, por ejemplo).

En síntesis, por un lado se amplía, densifica y reafirma la centralidad histórica, y, por otro lado, sin perjuicio de ello, se insinúa por primera vez en la historia territorial metropolitana, una embrionaria red de subcentros de comando empresarial hacia el norte de la CABA y de la RMBA, como resultado de una territorialidad definida por los sectores más concentrados del capital nacional y global en la Argentina neoliberal de los años '90. En este marco, el plan propone una serie de líneas de intervención estratégica para los 40 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires, y el abordaje a la problemática se produce a partir de 9 sectores o regiones, a la que se le suma la ciudad de Buenos Aires.

A partir de aquí se hará una breve síntesis de los componentes del trabajo y sus resultados. La propuesta sostiene que problema del crecimiento deja de librarse solamente en la periferia, permitiendo encarar políticas de contención de la expansión y reorganización del espacio urbanizado.

La política urbana puede organizarse en torno a la reconstrucción de las tres grandes matrices, de crecimiento, de movilidad y ambiental (figura 5). La primera organiza el crecimiento del área urbanizada sobre la base de la nueva matriz productiva, asumiendo a la Autopista Parque (Presidente Perón) como espina que una nueva infraestructura que redistribuye las actividades económicas por todo el territorio. Esta vialidad tiene a la vez la propiedad de establecer una referencia para contener la expansión del área urbanizada. La segunda estructura el territorio en torno a la movilidad. Fortalece el sistema de centros, apoyado sobre las principales líneas del ferrocarril, identificando los antiguos puntos de trasbordo y los nuevos puntos de intercambio entre los ejes del ferrocarril y el transporte colectivo. La organización de un sistema de transporte colectivo sobre las autopistas contribuye a la promoción de nuevas centralidades. La tercera reconstruye la matriz ambiental a partir de la afectación de un sistema de parques, que conecta áreas verdes de diferentes escalas, a través de las cuencas, las vías y las grandes vialidades, vinculando ambientalmente el eje de la costa y el borde periurbano

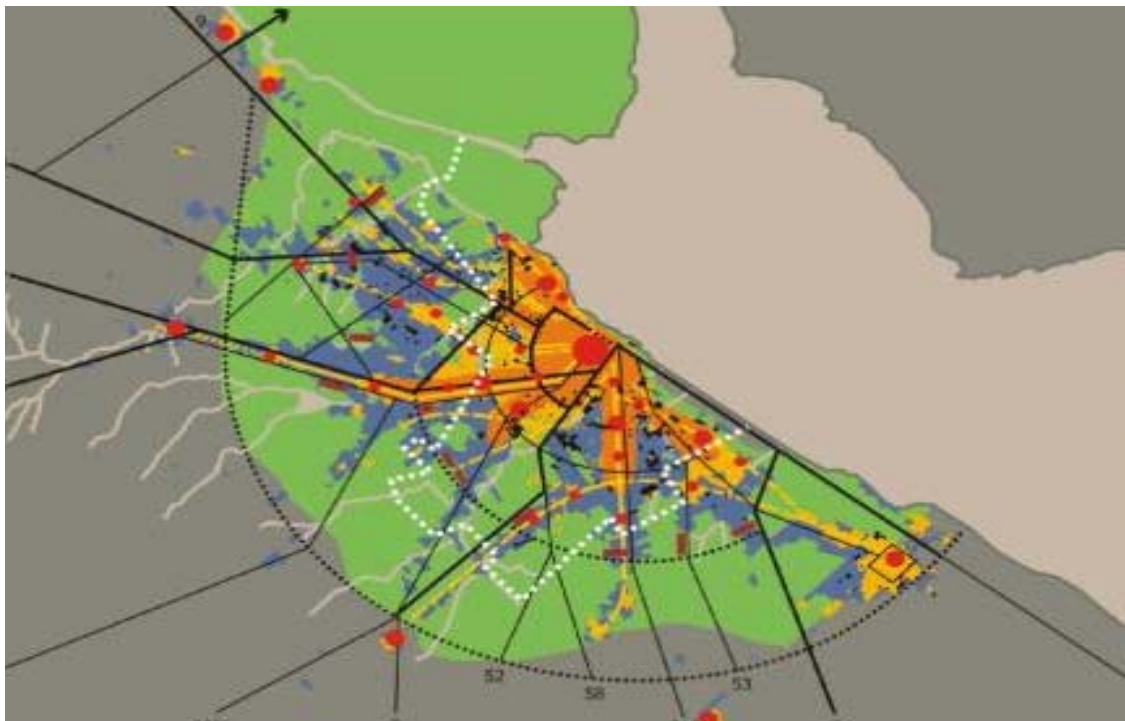


Figura 5: **Matriz de crecimiento propuesta por los Lineamientos Estratégicos para la RMBA**
Fuente: Lineamientos Estratégicos RMBA. SSUyV –MI – Año 2007. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura.

3.3 Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires⁹

El Proyecto de Ley Marco de Regionalización enviado a la legislatura provincial en 2011, y sostenido por el gobierno provincial, divide a la provincia en Capital, Conurbano y siete regiones del interior (figura 6). Los pilares fundamentales de la propuesta son:

- I. Instalación del criterio de gobierno basado en regiones productivas, socioculturales.
- II. Descentralización.
- III. Mayores autonomías para los municipios.
- IV. Shock tecnológico a nivel del Estado.
- V. Reforma administrativa general del aparato público.
- VI. Nuevo Estado central redefinido a partir de la regionalización operativa

El Plan de Regionalización, tiene los siguientes objetivos:

- Crear regiones como instrumento de desconcentración y descentralización de la administración central.
- Fortalecer y ampliar la autonomía municipal, fomentando la asociatividad.
- Institucionalizar la gestión integrada de la Región Metropolitana.
- Implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas.
- Re estructurar la administración, simplificando trámites y procedimientos.

El plan fomenta:

- La ejecución de las acciones del estado cerca de la gente.
- La radicación de industria de alto valor agregado.
- La mejora de la infraestructura general básica y las vías de comunicación.
- Las particularidades socioeconómicas, históricas y culturales de cada zona, permitiendo pensar estrategias adecuadas para cada región.
- Las oportunidades laborales, educativas y los incentivos para el arraigo de la población local.
- La mayor autonomía del municipio.
- La desconcentración y descentralización administrativa.
- La incorporación de tecnología que disminuirá los trámites presenciales.

9 Elaborado en base a: "Plan de de Regionalización Un Nuevo Paradigma de Estado", Gobernado Scioli, Buenos Aires la Provincia, agosto de 2011. www.regionalizacion.gba.gov.ar)

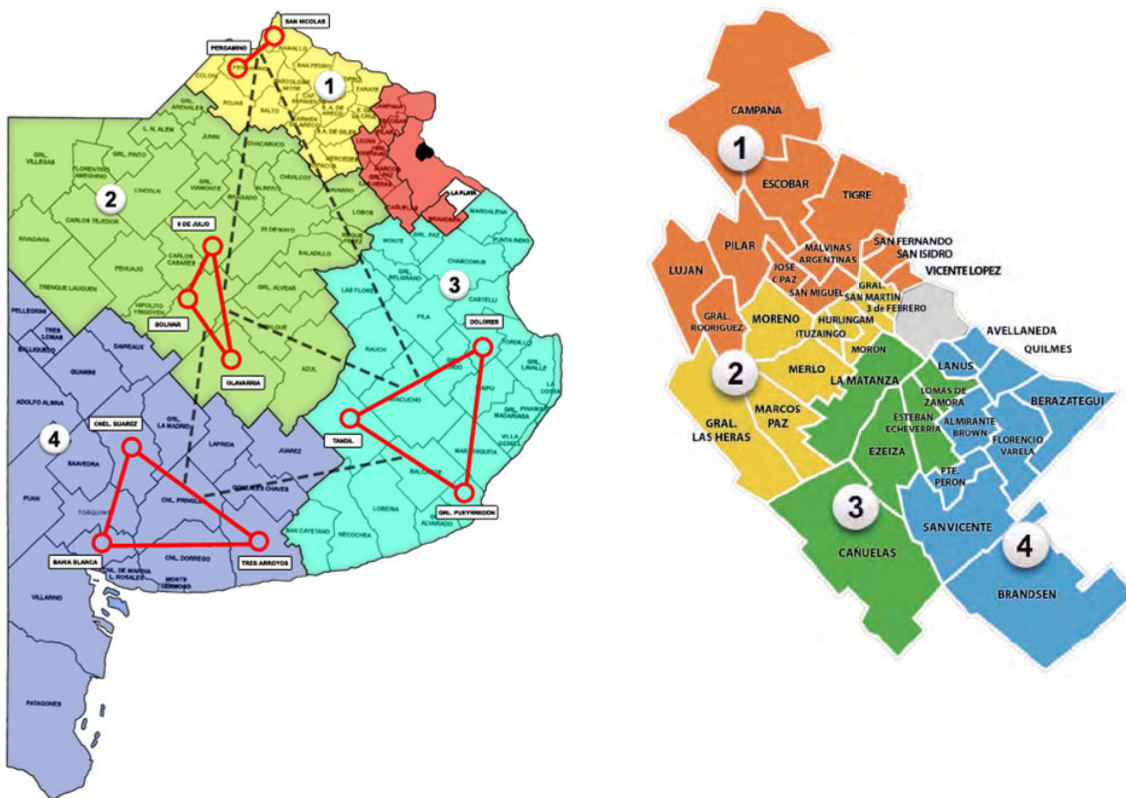


Figura 6: **Regionalización Provincia de Buenos Aires y Conurbano** (Primera aproximación al diseño)

Fuente: www.regionalizacion.gba.gov.ar

Conclusiones

Los antecedentes de regionalización analizados en primera instancia, responden a políticas y estrategias territoriales específicas, circunscriptos en marcos nacionales y provinciales, y a políticas provinciales el último. Los tres instrumentos, si bien no tienen carácter normativo, son actuales y son sostenidos por el gobierno provincial. Además tienen el complemento que fueron elaborados a partir de la construcción de consensos.

Es importante destacar el carácter administrativo del Plan de Regionalización, distinto al del PET provincial, cuyo perfil territorial lo hace por definición más complejo en tanto considera las relaciones, articulaciones y dinámicas comprometidas en el Sistema Urbano Provincial, tanto para su conocimiento como para su transformación.

En este marco y a fin de abordar el análisis y propuesta de las posibles localizaciones UFAP en la provincia de Buenos Aires, se considera que el Plan Estratégico Territorial de la Pcia. de Buenos Aires responde a los cuestiones territoriales específicas con mayor precisión, y que resulta un instrumento que puede resultar adecuado y complementario a los objetivos de este trabajo.

II BASE METODOLÓGICA

Introducción

La metodología que aquí se desarrolla ha considerado tanto los aspectos teóricos, así como también la experiencia reciente en materia de regionalización reseñados en el capítulo anterior, en particular aquellos aspectos que resultan clave para el objetivo aquí planteado: evaluar dentro del sistema urbano provincial alternativas para la localización de las UFAP en el corto y mediano plazo. Antes de avanzar en la propuesta metodológica resulta necesario precisar algunos criterios sobre los cuales se sostuvo su elaboración.

En primer lugar, y como criterio marco, es propicio reconocer que será necesario el análisis simultáneo e integrado de múltiples dimensiones y componentes que permitan combinar y comparar razones para la localización, habida cuenta de la diversidad de situaciones geográficas, poblacionales, y de accesibilidad del territorio provincial. En este marco, desde el punto de vista territorial, aquellos aspectos estructurantes en la caracterización del sistema urbano territorial provincial podrían resumirse en:

- **Pertenencia Territorial.** En reconocimiento que las ciudades forman parte y tienen relaciones con contextos más amplios, por lo que también son objeto de decisiones, de la escala local como de ámbitos extendidos, tanto en términos territoriales, ambientales, económicos como sociales.
- **Rasgos de los Núcleos Urbanos.** En reconocimiento que los principales componentes de la jerarquización urbana son el tamaño de la población y la dotación de equipamientos que pueden permitir reconocer niveles de atracción y de vinculación, ya que puede afirmarse que existe una estrecha relación entre el número de habitantes y la dotación de equipamientos.
- **Tipos y jerarquías de las relaciones.** En reconocimiento que el sistema urbano provincial está caracterizado por una diferencial dotación de redes infraestructura de transporte y por la existencia también desequilibrada de flujos de movimientos. Ambos factores permiten reconocer la accesibilidad y atracción del sistema, y en términos explica también niveles y posibilidades de desarrollo socioeconómico.
- **Roles administrativos de los núcleos urbanos,** en tanto en las ciudades coexisten pertenencias a regiones administrativas que sirven a la organización de temas sectoriales.
- **Roles deseados para los núcleos urbanos.** Reafirmando aquellas estrategias o iniciativas impulsadas por los gobiernos provinciales y/o nacionales, donde se establezcan jerarquías deseadas en función de objetivos de desarrollo estratégico, a las que la localización de las UFAP pueda colaborar.

Sin embargo, cada uno de los aspectos reseñados no es determinante de jerarquías por sí solo. Cada interpretación debe valorarse a la par de otras dimensiones, ya que no siempre la oferta de bienes y servicios está relacionada de igual modo con el tamaño de la población; la dotación de infraestructura vial principal no implica por sí sola posibilidades de desarrollo económico; y también una estructura vial principal centralizada puede permitir, articulada con una red de caminos secundarios, movimientos de tipo horizontal, es decir entre núcleos de igual jerarquía.

1 ESQUEMA METODOLÓGICO

En razón de lo expuesto, y del restringido tiempo disponible para la realización del estudio, se privilegió la formulación de un esquema que indague articuladamente sobre los cinco criterios recién reseñados (Figura 7), por lo que se ha visto en la necesidad de trabajar con información secundaria y con datos estadísticos publicados en sitios web oficiales. El esquema propuesto incluye tres momentos principales:

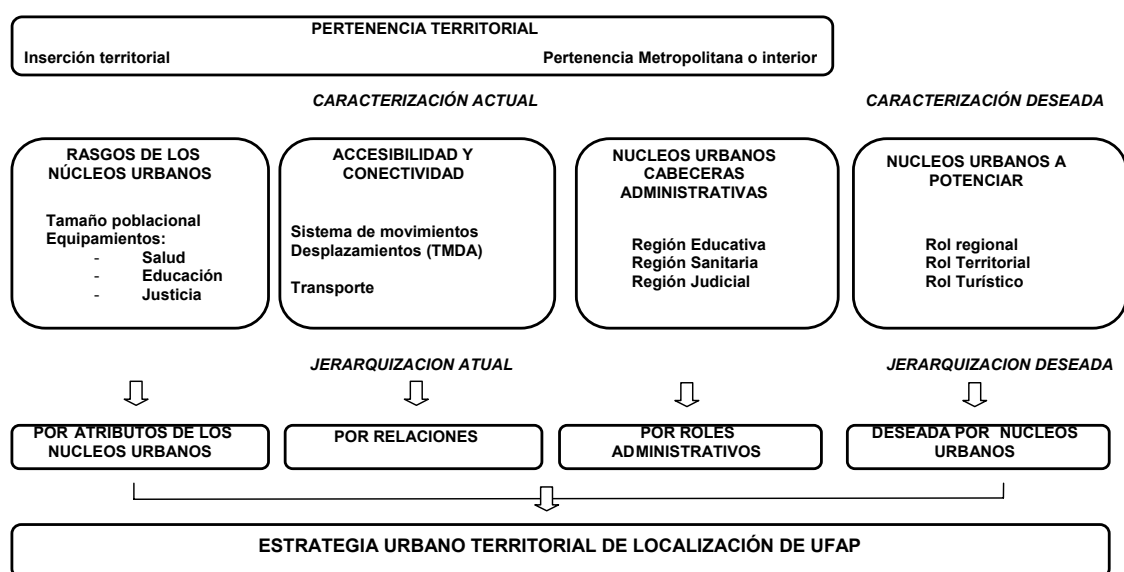


Figura 7: **Estructura metodológica para la identificación de núcleos urbanos estructurantes dentro del sistema urbano provincial**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

El primer momento, de análisis del sistema urbano territorial actual y deseado, el segundo momento, de valoración de jerarquías dentro del sistema urbano según cuatro criterios principales, y el tercero y último momento, de síntesis

1.1 Momento de Análisis Territorial de la Situación Actual y Deseada

1.1.1 Caracterización actual

La caracterización actual del sistema urbano territorial provincial se analizará a partir de cuatro dimensiones. La primera es de tipo contextual, mientras que las otras tres refieren a aspectos vinculados a los núcleos urbanos la primera a atributos propios de las ciudades y aglomerados, otras a su carácter relacional, y la última a su jerarquización administrativa. A su vez, cada dimensión será explicada a partir de varios componentes principales:

- *Pertenencia territorial*
- *Rasgos de los núcleos urbanos : Tamaño poblacional*
Dotación de equipamientos
- *Accesibilidad y conectividad:* *Sistema de movimientos*
Flujos del tránsito
- *Núcleos urbanos cabeceras :* *Del sistema educativo*
Del sistema judicial
Del sistema de salud

El conocimiento de la **Pertenencia Territorial** servirá como marco para la interpretación de las dimensiones principales, en tanto factor que incide en su organización y configuración. En la provincia de Buenos Aires el sistema urbano está atravesado por múltiples pertenencias territoriales, como ser interior o metropolitana, industrial o agropecuaria, litoral o mediterránea, con perfil de desarrollo alto o bajo, entre otras. Como rasgos principales de la pertenencia territorial interesan aspectos del medio socioeconómico, del medio construido, y ambientales. La principal fuente de información para su realización serán los estudios realizados por los gobiernos nacional y provincial para la construcción del Plan Estratégico Territorial Nacional.

La **Caracterización Actual por Rasgos de los Núcleos Urbanos** permitirá reconocer distintas jerarquías del sistema urbano desde atributos propios de las ciudades y aglomerados urbanos, en particular el tamaño poblacional y la dotación de equipamientos. Se considera que las ciudades que disponen de equipamientos superiores asumen un rol y una jerarquía mayor que la de los núcleos que cuentan únicamente con elementos básicos (Sechi, 1968), asumiendo el sistema urbano distintos rangos y relaciones entre las ciudades (Randle, 1992). El primer componente para realizar esta caracterización será el tamaño poblacional de las ciudades principales de cada uno de los 135 municipios, o bien de la ciudad principal en relación a esta variable. Se trabajará a partir de la jerarquización de cinco rangos poblacionales que permiten

esquematizar las categorías de ciudades en el interior provincial, diferenciándolo del continuo poblacional que conforma la región metropolitana de Buenos Aires¹⁰:

- Ciudades pequeñas: menos de 30 mil habitantes;
- Ciudades medianas: entre 30 mil y 50 mil habitantes y entre 50 y 90 mil),
- Ciudades grandes: entre 100 mil y 300 mil habitantes,
- Grandes aglomerados: entre 300 mil y 600 mil y más,

El segundo componente será la dotación de equipamientos jerarquizados del sistema de salud, educativo y judicial. Para el sistema de salud se establecieron dos rangos de complejidad, el primero correspondiente a hospitales interzonales y de alta complejidad, y el segundo a hospitales zonales y subzonales. Los equipamientos del sistema educativo también fueron jerarquizados en dos categorías, el primer grupo destaca aquellas ciudades que poseen sedes de universidades públicas, mientras que el segundo logar aquellas que poseen subsedes. Finalmente, dentro de los equipamientos del sistema judicial se destacaron aquellas ciudades que son sedes del Poder Judicial Provincial, en tanto estas poseen el asiento de Cámaras, Fiscalías, Juzgados y Tribunales de Justicia; y un segundo grupo que incluye las subsedes. La fuente de información para el análisis del tamaño poblacional será el CNPHyV 2001 que proporcionará la cantidad de población a nivel partido y localidad, la cual será ajustada según la variación censal estimada por partido en el CNPHyV 2010. Por su parte, la dotación de equipamientos se construirá con información proporcionada por los organismos competentes en sus páginas web, específicamente la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Salud de la Pcia. de Buenos Aires.

La **Caracterización Actual por Accesibilidad y Conectividad** permitirá reconocer distintas jerarquías del sistema urbano desde las posibilidades que permite la estructura vial y ferroviaria y el volumen diferencial de tránsito que circula por las principales rutas.

Para la caracterización de estos dos componentes, se utilizó información proporcionada por las direcciones nacional y provincial de vialidad, específicamente información sobre trazado y estado de las rutas, y valores de Tránsito Medio Diario Anual (TMDA), cuya magnitud expresa el volumen de vehículos que circula por un tramo dado de la red

10 La RMBA fue considerada como conformada por 40 municipios: Avellaneda; General San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; La Matanza; Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel, Tigre, Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón, San Vicente, Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, Luján, Zárate.

Por último, la dimensión denominada **Núcleos urbanos cabecera de departamentos administrativos** permitirá reconocer cuáles son las ciudades de preferencias para el asiento de zonas o regiones administrativas de la actividad educativa, judicial y sanitaria. En la provincia, por su extensión y complejidad socioeconómica, climática, etc., los diferentes organismos del Estado, a lo largo del tiempo han creado y definido sistemas de regionalización y/o zonificación con el objeto, en la mayoría de los casos, de brindar en forma eficiente servicios y atender los requerimientos de la población. Los fundamentos para el trazado de los límites geográficos son muy diversos y dependen de la naturaleza de la temática que aborda cada organismo. Podemos citar criterios políticos (secciones electorales), sanitarios (regiones sanitarias), climatológicos, productivos (corredores productivos), educativos, Judiciales, etc.

1.1.2 Caracterización deseada

- *Núcleos urbanos a potenciar* *Plan de Regionalización de la Provincia*
Plan Estratégico Territorial (PBA)
Lineamientos Estratégicos para la AMBA.

33

establecer nuevas orientaciones territoriales ante el esquema tradicional centralizado en Buenos Aires y en otros pocos núcleos urbanos.

1.2 Síntesis

1.2.1 Jerarquización de núcleos urbanos estructurantes

El análisis de las dimensiones y componentes principales permitió obtener como resultado una primera síntesis que identifica aquellos núcleos estructurantes del sistema urbano provincial según cuatro jerarquizaciones:

Para la realización de cada una de las jerarquizaciones se estableció como primer parámetro jerarquizar sólo aquellos municipios con población mayor a 30 mil habitantes, en tanto este piso poblacional implica:

La **Jerarquización por atributos de los Núcleos Urbanos** busca reconocer categorías relacionando las componentes poblacional y de dotación de equipamientos. En su elaboración se procedió con dos lógicas, una para el reconocimiento de los núcleos no metropolitanos y otra para la jerarquización dentro de la RMBA.

Para el primer caso se construyó un índice que resume la diferencial dotación de equipamientos (por cantidad, tipos y jerarquías) y la jerarquía poblacional (considerando como jerarquía inicial a las ciudades con población mayor a 30 mil habitantes). Para el caso de la RMBA se utilizó la misma metodología, pero se excluyó de la valoración a la jerarquía poblacional para evitar distorsiones en el conjunto. Se establecieron cuatro categorías que identifican jerarquías al relacionar los atributos seleccionados:

- **Macroregional**, correspondiente a una alta dotación y diversidad de equipamientos y a la mayor concentración poblacional de la provincia.
- **Regional**, correspondiente a una alta dotación y diversidad de equipamientos y a ciudades grandes y grandes aglomerados urbanos.
- **Mesoregional**: corresponde a una mediana dotación de equipamientos y a ciudades grandes y medianas.
- **Microregional**: pertenecen a esta categoría las ciudades con baja dotación de equipamientos y de tamaño poblacional mediano.

Al interior de la RMBA se establecieron tres escalas en relación a la dotación de equipamientos, dentro de las cuales una se destaca por poseer el rol de capital provincial. Estas categorías se valoran desde una matriz síntesis y espacializa en el plano “Jerarquías por atributos de los núcleos urbanos”.

La **Jerarquización por Relaciones** reconoce las diferencias que tienen los núcleos urbanos en razón de su accesibilidad y conectividad. Para su construcción se procedió del mismo modo que con la valoración anterior, con lógicas distintas para lo metropolitano y el resto de ciudades. Para el primer caso, se identificaron áreas que surgen de relacionar intensidades medias y altas de flujos de tránsito; presencia, tipo y jerarquías de rutas; y cantidad de ciudades vinculadas. En el segundo caso no se identificaron ciudades en tanto se consideró que la RMBA constituye una única entidad espacial. A los efectos de permitir la comparación con la jerarquización por rasgos de los núcleos urbanos, se esquematizó la síntesis en áreas que representan las mismas categorías diferenciales, y reconociendo que las ciudades pueden pertenecer a una o varias jerarquías:

- **Macroregional**, corresponde a un conjunto de ciudades que conforman un continuo urbano sobre rutas nacionales estructurantes del territorio nacional y con los valores más altos de TMDA.
- **Regional**, correspondiente a ciudades con accesibilidad desde rutas nacionales y con TMDA alto.
- **Mesoregional**, corresponde a ciudades accesibles desde rutas nacionales con TMDA alto.
- **Microregional**, pertenecen a esta categoría las ciudades que son accesibles desde rutas provinciales con TMDA alto.

Al interior de la RMBA se reconocieron diferencias entre aquellas ciudades que tienen accesibilidad por autopistas y/o ferrocarril y poseen altos flujos de tránsito y/o tráfico ferroviario. Estas categorías se valoran a partir de la confrontación de las dos variables principales, y se espacializa en el plano denominado “Jerarquías por atributos de los núcleos urbanos”.

La **Jerarquización por roles administrativos** se obtiene a partir del reconocimiento de la situación de ser sede de de región de las temáticas de educación, salud y justicia. En su elaboración se procedió a aplicar una única lógica para la región metropolitana - AMBA- y para el interior de la provincia de Buenos Aires. La jerarquización se construye a partir de la cualidad del municipio / partido, de ser sede cabecera de región en una, dos o tres de las temáticas seleccionadas, (considerando para ello como jerarquía inicial a las ciudades con población mayor a 30 mil habitantes). Para el caso de la RMBA se utilizó la misma metodología, pero se excluyó de la valoración a la jerarquía poblacional para evitar distorsiones en el conjunto.

En el marco de lo anterior, se establecieron tres jerarquías: 1º, 2º y 3º, en donde la primera es la que tiene mayor representatividad y tres sólo una sede en algunos de los temas seleccionados. Por otra parte cabe mencionar que en este aspecto analizado, las jerarquías son de carácter regional en su totalidad.

Para establecer las **jerarquías deseadas por núcleos urbanos**, se consideraron los planes antes analizados (Plan Estratégico Territorial de la Pcia. de Bs. As., el Plan de Regionalización de la Pcia. de Bs. As. y los lineamientos Estratégicos para el AMBA). A partir de la síntesis de los tres planes, se pudieron detectar aquellos núcleos que si bien hoy no tienen condiciones de ser sede administrativa, contar con jerarquía por relaciones o tener alguna jerarquía por atributos del núcleo urbano, en el futuro, a partir de su consideración en los planes, ocuparía un lugar de importancia en el plano de la provincia. En este caso, la incidencia es de carácter meso, macro o micro regional.

Las propuestas a futuro sobre el territorio provincial refieren mayormente jerarquización de vías regionales y provinciales, potenciación o consolidación de centros o subcentros urbanos, promoción de nodos o centros turísticos, productivos, etc.

1.2.2 Síntesis Territorial

Como síntesis final, a partir de relacionar las cuatro instancias se identificará:

- *Los Núcleos Urbanos y Aglomerados Estructurantes*
- *Las áreas de influencia*

Los **Núcleos urbanos estructurantes** representan a aquellas ciudades o aglomerados urbanos que se destacan por varios criterios: por características poblacionales o de equipamientos de los centros urbanos, por las relaciones que establecen con diversos entornos (nacional, regional o microregional), por poseer roles administrativos diferentes a los de su contexto, y/o por ser objeto de estrategias que reposicionan su rol en el contexto provincial.

Para definir el **Área de influencia de los núcleos urbanos estructurantes** se consideraron los límites políticos administrativos y las condiciones de accesibilidad dotadas por el sistema de movimientos y la pertenencia territorial a una región determinada, la cual se define en el marco del Plan Estratégico Territorial de la Pcia. de Buenos Aires.

Ambas delimitaciones se convierten en elementos fundamentales de la **Estrategia Urbano Territorial de Localización de las UFAP**.

III INTERPRETACIÓN DEL SISTEMA URBANO PROVINCIAL BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS DE LOCALIZACIÓN DE LAS UFAP

Introducción

El objetivo de este capítulo es caracterizar el sistema urbano provincial y proceder a su jerarquización de forma tal que aporte alternativas para la localización de las UFAP del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. En la figura siguiente se esquematiza el análisis a desarrollar en este capítulo y su articulación con la síntesis presentada en el capítulo final:

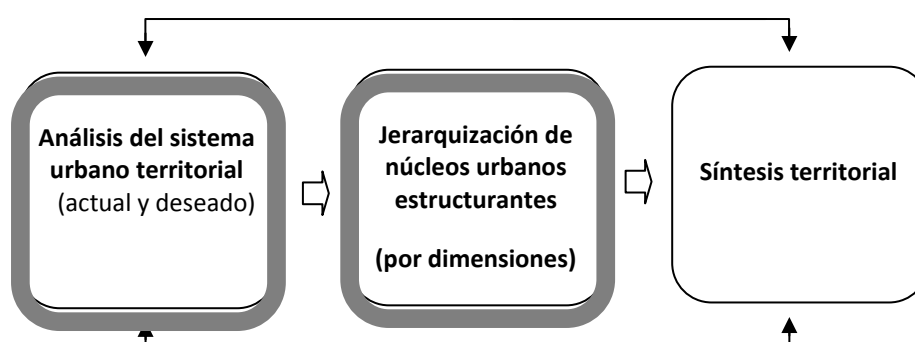


Figura 8: **Momentos del Análisis Territorial**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Tal como se explicitó en la propuesta metodológica, el primer paso para caracterizar el sistema urbano provincial será reconocer los grandes rasgos del territorio provincial y su inserción en contextos mayores, tanto en términos físicos, socioeconómicos y ambientales.

Luego, avanzando en la caracterización de los núcleos urbanos, se precisarán las diferentes categorías de ciudades a partir de cuatro aspectos estructurantes: rasgos propios de los núcleos urbanos, tipos y jerarquías de las relaciones que establecen los núcleos con distintos contextos, núcleos urbanos cabecera de departamentos administrativos, y los roles deseados para los centros urbanos.

1 CARACTERIZACIÓN ACTUAL Y DESEADA

1.1 Pertenencia Territorial

Se presenta aquí una caracterización general sobre la estructura territorial de la Provincia de Buenos Aires, cuya finalidad es reconocer los grandes rasgos de la organización y

configuración de su territorio que permitan contextualizar el sistema urbano. Para su construcción se utilizó como referencia el documento “Plan Estratégico Territorial: 1816-2016: Argentina del Bicentenario (MPFIPyS, 2008). La estructura territorial de la provincia está fuertemente marcada por la centralidad del nodo multimodal nacional que conforma la región metropolitana de Buenos Aires, que concentra cerca de 13 millones de habitantes, abarca 40 municipios, y aporta el mayor peso en producto bruto geográfico a la provincia. Completa la estructura sobre la planicie pampeana un sistema de centros y redes de infraestructuras y servicios que reconoce dos situaciones bien diferenciadas, un corredor pujante sobre el Río de La Plata hasta Santa Fé y un interior provincial con unas pocas ciudades jerarquizadas.

El primero, el eje fluvial e industrial que se extiende desde el Río de la Plata hasta Sta. Fe con la Pampa Ondulada, se sitúa la segunda área mas densificada de la provincia, después del área metropolitana, con condiciones ambientales sumamente favorables. Está atravesada por los principales corredores viales, ferroviarios y fluviales del país, que alimentan el flujo de bienes y personas en dirección noroeste. El segundo, donde la situación es netamente diferente, allí la mayoría de las ciudades no superan los 50.000 habitantes, a excepción de las ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca, Tandil, Olavarría, Junín, entre otras. De este modo, la estructura territorial reconoce tres subsistemas bien posicionados en relación a su relación dentro de contexto regional y a su dinámica económica y social, y otro conjunto de zonas con déficits en grandes áreas:

1. Ciudades con posición privilegiada en el corredor central del Mercosur. Son por una parte, aquellas favorecidas por su posición geográfica, ligada a la principal ruta de intercambios regionales ubicadas dentro del frente fluvial conformado por un conjunto de concentraciones urbanas con funciones portuarias (San Nicolás, Zárate y Campana), industriales y de servicios (Buenos Aires y La Plata), y actividades agropecuarias intensivas (San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero y Zárate); y por otra parte las ciudades de la pampa agro ganadera (Pergamino, Junín y Arrecifes), caracterizadas por el desarrollo de un importante complejo agroindustrial basado en la incorporación de nuevas tecnologías. El área metropolitana de Buenos Aires, se destaca del conjunto por el peso desmesurado en el aporte del producto bruto geográfico sobre el total de la provincia reflejo del alto grado de diversificación de las actividades económicas y en contraposición también se destaca por concentrar los indicadores sociales mas críticos, y los rasgos mas altos de polarización social.

2. Las ciudades del litoral bonaerense, entre las que se destacan como metrópolis de articulación regional las ciudades de Bahía Blanca y Mar del Plata, ambos constituyen los

mayores polos de desarrollo económico del área. El primero, desarrollado en base al complejo portuario, agroindustrial, petroquímico y nodo multimodal de contacto con La Pampa y la Patagonia; y el segundo desarrollado en base al turismo, la pesca, la industria textil y la producción hortícola. También se destacan el complejo Necochea - Quequén, como ciudad balnearia y puerto provincial de importancia secundaria; el complejo productivo agroganadero de Coronel Dorrego - Coronel Pringles - Tres Arroyos, y las localidades balnearias de la costa Atlántica, caracterizadas por su actividad turística y dispuestas en forma continua en el Partido de la Costa, Partido de Pinamar y Partido de Miramar.

3. Las ciudades del corredor de la RN 226, que atraviesa la provincia en sentido sureste-noroeste, estructurando áreas de características y potencialidades diversas. Entre estas se destacan las ciudades de Balcarce, centro de la zona papera de la provincia; el nodo que conforman las ciudades de Tandil, Olavarría y Azul, centro regional de intercambio de bienes y servicios de alto desarrollo económico, gran crecimiento de la actividad turística y de las actividades industriales; y las ciudades al norte de la cuenca del Río Salado –Bolívar, Pehuajó, General Villegas, zona caracterizada por la actividad ganadera, seriamente afectada por el conflicto hídrico de la cuenca del Salado.

4. A su vez, se distinguen otras tres zonas de bajo desarrollo económico, expulsoras de población, de bajos indicadores sociales y alta vulnerabilidad de su patrimonio ambiental y cultural. Una de ellas está constituida por un conjunto de partidos agroganaderos con bajo grado de diversificación económica, seriamente afectados por la problemática ambiental ligada a la cuenca del Salado. La segunda configurada por el litoral marítimo norte, que presenta una problemática similar, aunque agravada porque la actividad turística estacional que se desarrolla sobre su franja costera no se complementa con los interiores rurales sub equipados y empobrecidos. Y la última, el área sur de la provincia, caracterizada por su escaso desarrollo económico, vinculada a los rigores climáticos patagónicos y a su gran distancia de los centros dinámicos al norte.

Los intercambios se efectivizan básicamente a través de la red de rutas nacionales y provinciales producto de la decadencia del ferrocarril como modo de transporte.

En la figura 9 se sintetiza el modelo actual del territorio de la provincia interpretado por el gobierno provincial para la realización del Plan Estratégico Territorial nacional. Este expresa el sistema de núcleos urbanos, asociado a las redes de infraestructuras que los conectan, las diferentes áreas por niveles de desarrollo económico, y las principales problemáticas sociales y ambientales.

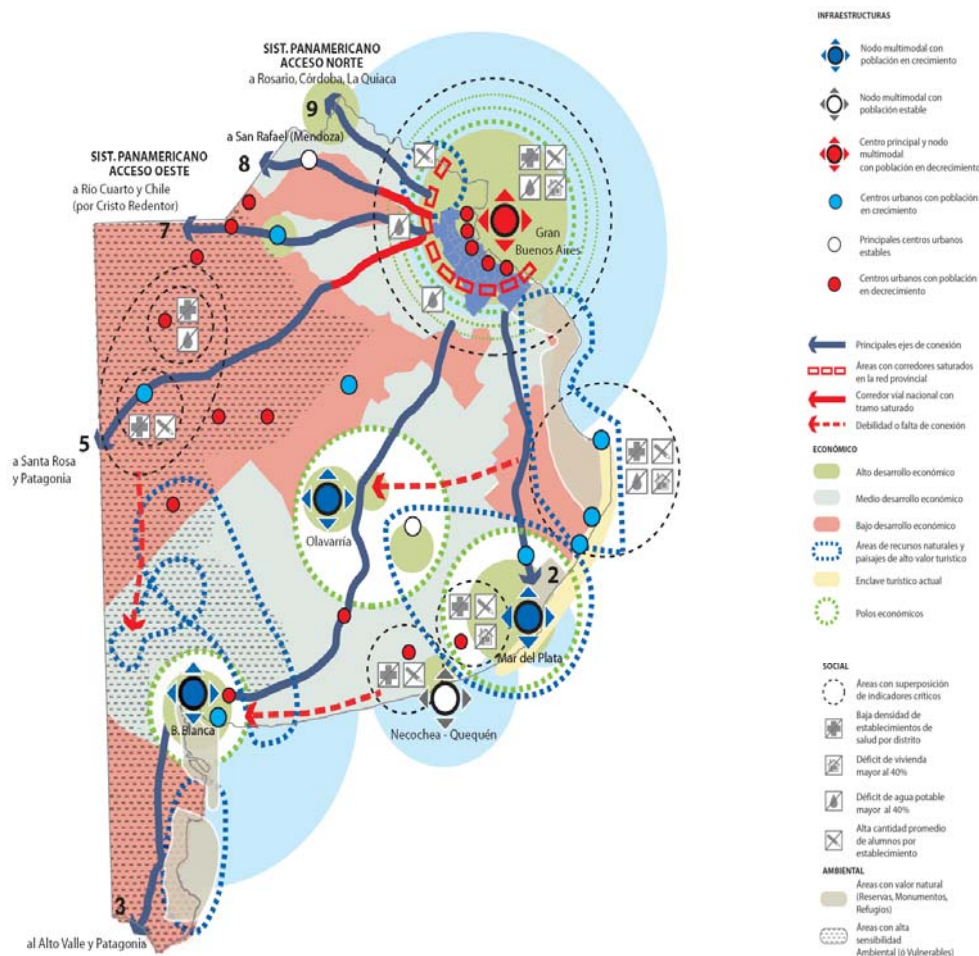


Figura 9: **Modelo Territorial Actual de la Provincia de Buenos Aires**

Fuente: MPFIPyS, 2008

1.2 Rasgos de los Núcleos Urbanos

1.2.1 Tamaño poblacional

El análisis del tamaño de población de las ciudades permite observar una primera delimitación de categorías urbanas diferenciales de la realidad demográfica provincial (Figura 10). Este componente fue construido reconociendo las siguientes categorías:

- *RMBA, continuo urbanizado de casi 12 millones de habitantes*
- *Grandes aglomerados urbanos, conformados por dos o mas ciudades con una población entre 274 501 mil y 594.281 habitantes;*

- *Ciudades grandes con población entre 90 mil y 274.500 habitantes;*
- *Ciudades medianas con población entre 50 mil y 89.999 habitantes
entre 30 mil y 49.999 habitantes*
- *Ciudades pequeñas, con población hasta 29.999 habitantes*

El análisis del tamaño poblacional de los núcleos permite observar:

- Las diferencias estructurales entre la situación metropolitana del resto. La RMBA, que conforma un continuo urbanizado concentra cerca del 85% de la población provincial sólo en 40 partidos, mientras que el resto, sus 95 partidos, están conformados por una red de ciudades principales inmersas en territorio rural, donde se concentra la mayor cantidad de la población de cada entidad .
- En el interior se verifica el predominio de ciudades con población menor a 50 mil hab., de las cuales mas de la mitad posee menos de 30 mil habitantes. Se identifican con mayor regularidad hacia el NO de la provincia, y desde el centro hacia el litoral marítimo, en la denominada pampa deprimida del Salado.
- Las ciudades medianas, con población entre 50 mil y 89.999 habitantes, son siete. Tres se ubican sobre la costa marítima (Mar de Ajó, Necochea y Tres Arroyos); otras tres en la pampa ondulada (San Pedro, Chivilcoy y Mercedes), y una en el centro (Azul).
- Sólo 5 ciudades tienen entre 90 mil y 274 mil habitantes. En su conjunto conforman dos ejes, uno sobre la RN 226, conformado por Olavarría y Tandil, que junto con Azul conforman un importante complejo agroindustrial y turístico; y el otro sobre la RN 188, conformado por Junín, Pergamino y San Nicolás, también grandes complejos agroindustriales sobre la pampa ondulada.
- Sólo dos ciudades no metropolitanas superan los 274 mil hab., ambas conforman aglomerados urbanos con ciudades vecinas y están ubicadas en el litoral atlántico. Se trata del Gran Mar del Plata y Gran Bahía Blanca.

1.2.2 Equipamientos

El segundo componente para la delimitación de categorías urbanas diferenciales de la realidad territorial provincial está representado por la dotación de equipamientos (Figuras 11 a 13). Su tratamiento es abordado a partir de tres sub componentes:

- *Equipamientos Educativos Universitarios Públicos*
- *Equipamientos Judiciales Principales*
- *Equipamientos de Salud Públicos de Primer y Segundo Nivel*

A partir del análisis es posible observar:

- La mayor oferta y complejidad de equipamientos se concentra en la RMBA, localizándose allí 14 sedes de universidades públicas, 17 hospitales de primera complejidad, y es sede de 9 departamentos judiciales. Dentro de la región metropolitana la mayor concentración, en cuanto a cantidad de establecimientos y tipo, se verifica en los municipios de la primera y segunda corona.
- Con la misma lógica que relaciona mayor oferta de equipamientos de jerarquía primaria con ciudades de mayor tamaño poblacional se destacan cinco de las ciudades no metropolitanas con mayor tamaño poblacional, Mar del Plata, Bahía Blanca, Junín, Pergamino, San Nicolás. Todas cuentan con equipamientos de salud, justicia y educación de primera jerarquía. Mientras que Olavarría y Tandil también presentan una alta dotación pero con una oferta combinada de equipamientos primarios y secundarios.
- Sumado al grupo anterior, también se evidencia una alta concentración de equipamientos de primer y segundo nivel en el norte de la provincia, en coincidencia con la pampa ondulada, donde además de las mencionadas en el ítem anterior, se destacan Mercedes, Zarate, Campana.
- Las ciudades ubicadas al NO de la provincia, en la costa marítima (a excepción de Bahía Blanca y Mar del Plata), y en la pampa deprimida, y son las que menos dotación de equipamientos jerarquizados poseen. Allí sólo se destacan las ciudades de Trenque Lauquen, Necochea y Dolores, las tres sedes judiciales, y las dos primeras también poseen equipamientos educativos universitarios.

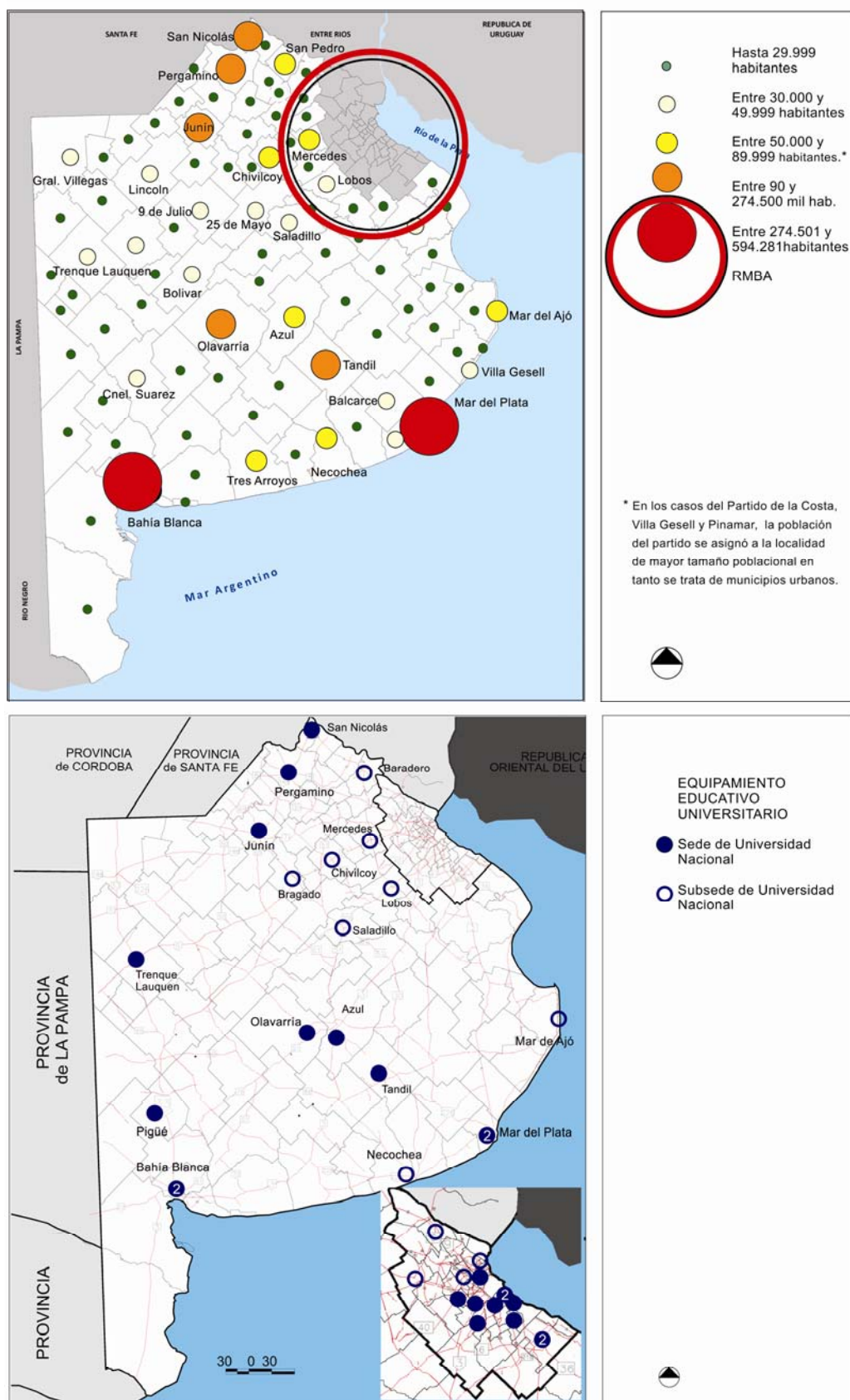


Figura 10 y 11: **Tamaño de los núcleos urbanos / Equipamientos educativos universitarios**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales, según CNPhyV 2001 y 2010 y Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación

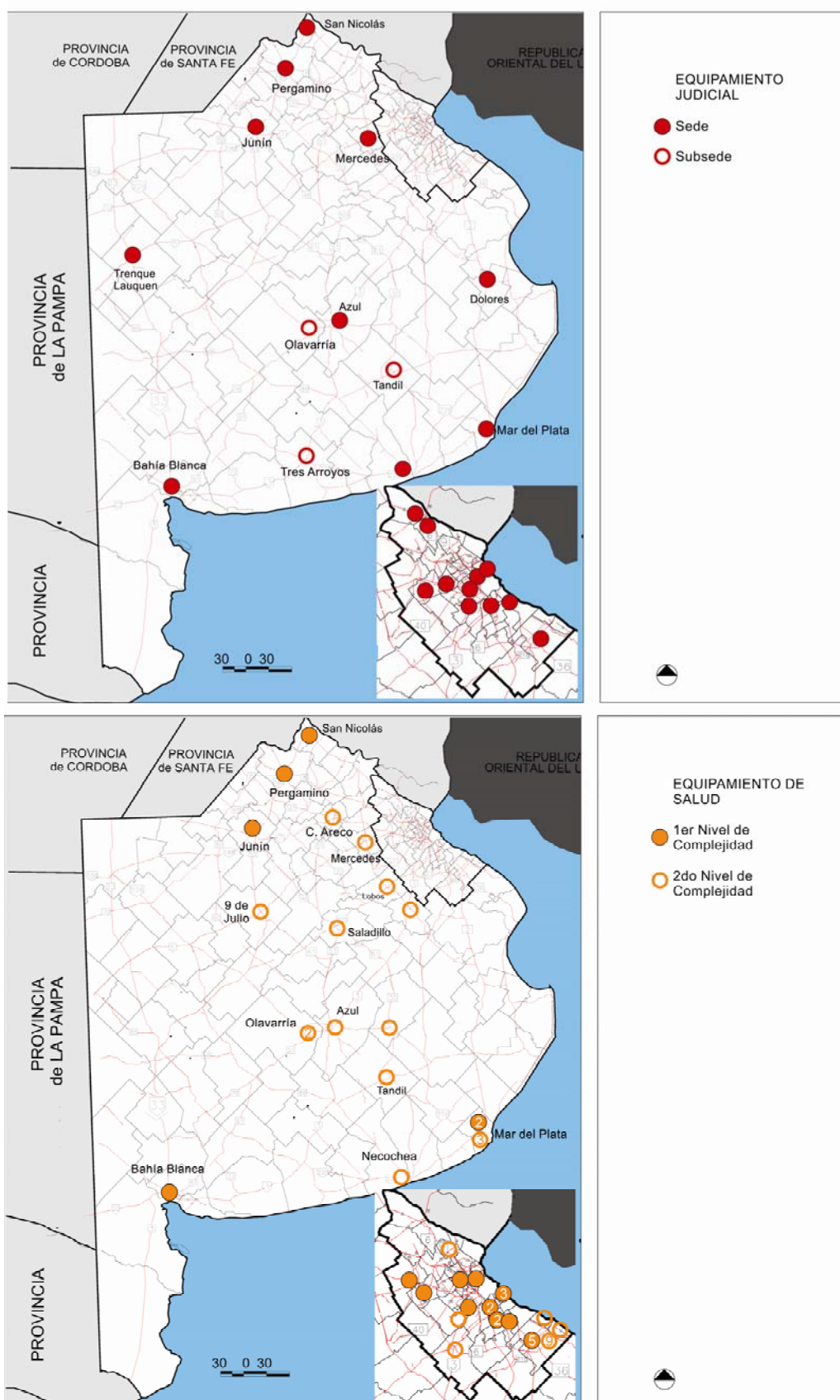


Figura 12y 13 **Equipamientos Judiciales / Equipamientos de salud jerarquizados**

Fuentes: Dirección de Asuntos Municipales, según Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Salud de la Provincia de Bs. As

1.3 Accesibilidad y Conectividad

1.3.1 Sistema de Movimientos

El primer componente que permitirá la caracterización de la accesibilidad y conectividad del sistema urbano provincial es el Sistema de Movimientos (Figura 14) donde se reconocen las siguientes categorías y jerarquías

- *Red vial Nacional*
- *Red Vial Provincial (pavimentada y de tierra)*
- *Red Ferroviaria activa*
- *Aeropuertos*

El análisis permitió observar los siguientes aspectos:

- La red vial y ferroviaria configuran un sistema radial, con centro en la RMBA, por lo que es esta el área que tiene acceso al conjunto de rutas y ferrocarriles que vinculan con todo el territorio nacional y que mayores conectividades en malla tiene.
- La alta conectividad del eje fluvial industrial, vinculado por las principales rutas nacionales (RN 5, 7, 8 y 9), y por la presencia de varias líneas de ferrocarriles de pasajeros y cargas. Se ubican sobre este eje muchas de las ciudades con mayor población de la provincia, entre ellas San Nicolás, Pergamino, San Pedro, Zárate, Campana y Mercedes.
- En sector NO el eje vial no radial más importante es la RN 33 que corre casi paralelo al límite con la Provincia de La Pampa conectando los puertos de Bahía Blanca y Rosario. Sobre dicho eje vial se ubican las ciudades de General Villegas, Trenque Lauquen, Pigué, Saavedra, Guaminí y Rivadavia.
- Hacia el Sur, son importantes las conexiones posibilitadas por la RN3, ruta vertebradora de la provincia y la costa patagónica. Esta vía radial atraviesa la provincia en forma diagonal uniendo varias ciudades grandes (Azul, Olavarría y Tres Arroyos) con Bahía Blanca, que se configura como un punto estratégico para la conexión hacia el sur del país. Otra vialidad jerarquizada hacia el sur de la provincia es la RP 2, que une el corredor fluvial industrial del Paraná con Mar del Plata y su puerto.
- La RP 226 configura un eje que atraviesa en forma diagonal con sentido SE-NO a la provincia, vinculando el aglomerado urbano de Mar del Plata, con otras ciudades grandes y medianas, entre ellas Tandil, Olavarría, Bolívar, Pehuajó, y General Villegas. Su conexión con RN33 vincula a Mar del Plata con Rosario.

1.3.2 Transito Medio Diario Anual

El segundo componente para caracterizar la accesibilidad y movilidad del sistema urbano provincial es el transito medio diario anual (Figura 15), desagregando los flujos por:

- *TMDA de la red vial nacional*
- *TMDA de la red vial provincial*
- *TMDA RMBA (ambas redes viales)*

Su análisis evidencia que:

- En la RMBA, y un área de influencia que atraviesa la RP6, se revela el mayor flujo de movimientos, tanto en sentido radial como anular, evidenciándose saturación en muchas de sus principales vías.
- En la RMBA las vías que mayores flujos de tránsito poseen son las autopistas, entre ellas merece destacarse Buenos Aires – La Plata, Acceso Norte (Ramales Zárate Campana y Pilar), Acceso Oeste, AU Ezeiza Cañuelas, Camino del Buen Ayre.
- De estas autopistas que atraviesan la RMBA se destaca la Autovía 2, que a su vez conforma el corredor que la une con la costa atlántica, por poseer el mayor flujo de tránsito hasta el partido de Chascomús.
- Las RN 9, 8, 7, 5 y 3 y la RP2 son las vías que atraviesan el territorio provincial con los mayores flujos de tránsito. Puede apreciarse que la intensidad de los mismos se mantiene con cierta constancia hasta el eje que conforma la RN 226.
- Otros puntos de gran intensidad en los flujos de movimientos son los que conforman las rutas que convergen en Bahía Blanca, Mar del Plata y Necochea.
- Varios tramos interiores de rutas provinciales o nacionales que unen dos o tres ciudades medianas y pequeñas, conforman tramos con gran intensidad de tránsito, entre ellos se destacan Trenque Lauquen con 9 de Julio, Bolívar con 9 de Julio, Olavarría con General Lamadrid, Bragado con Rojas.

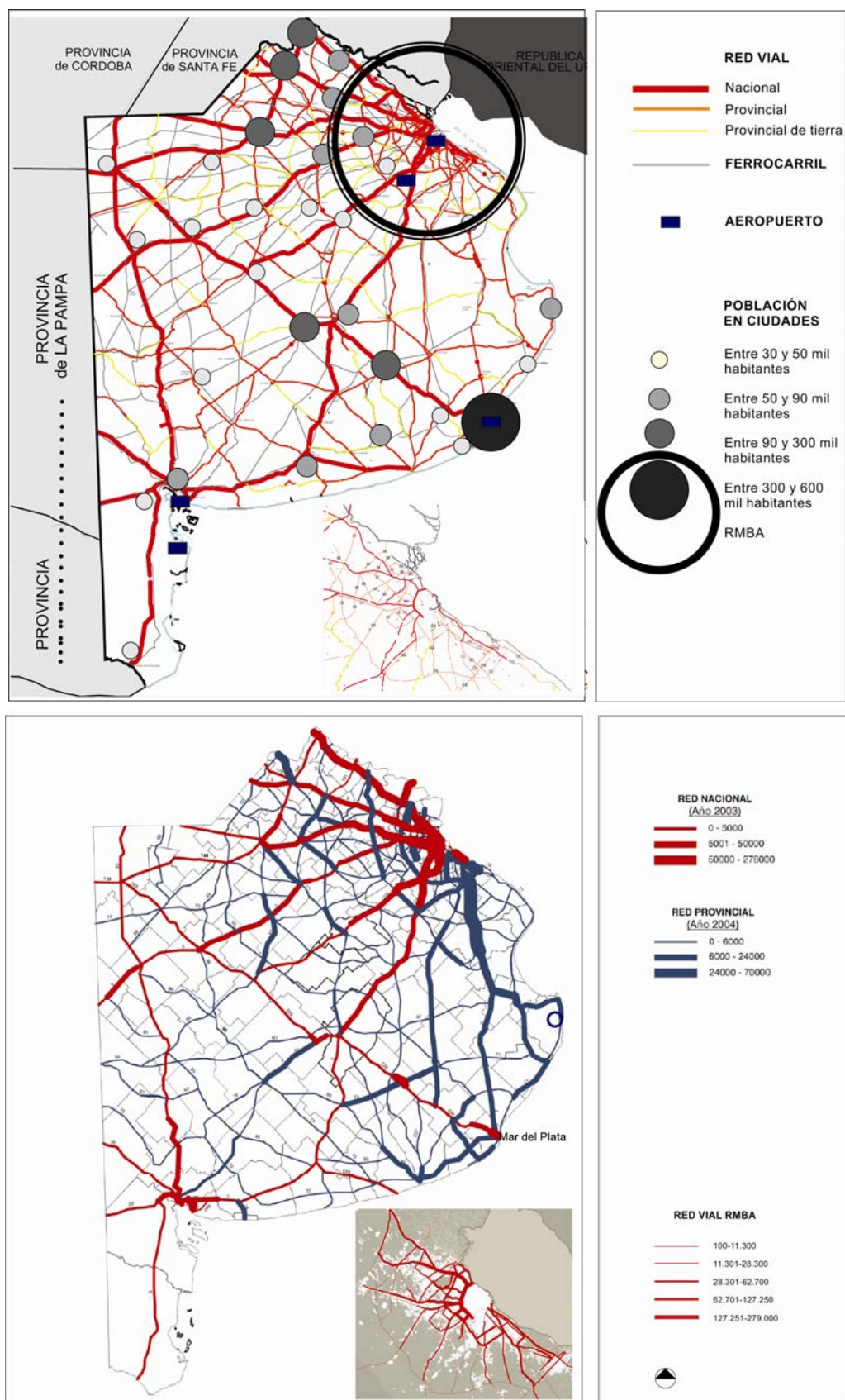


Figura 14 y 15: **Sistema de Movimientos / TMDA**

Fuentes: Dirección de Asuntos Municipales, según Dirección Provincial de Vialidad y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

1.4 Pertenencia a Regiones Administrativas

1.4.1 De Salud

La provincia de Buenos Aires, desde 1961, se divide en 12 regiones sanitarias, cuyos límites están fijados de acuerdo a factores geográficos, demográficos, socio-económicos, medios de transporte, equipamientos y características sanitarias (figura 16 y 17).

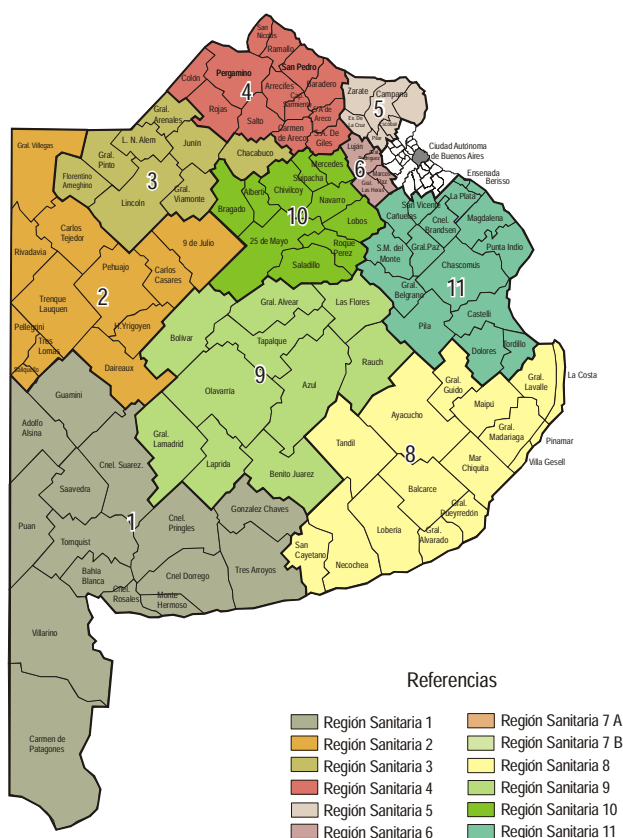
Uno de los objetivos principales del sistema de regionalización sanitaria es distribuir adecuadamente los recursos y permitir el acceso geográfico a toda la población.

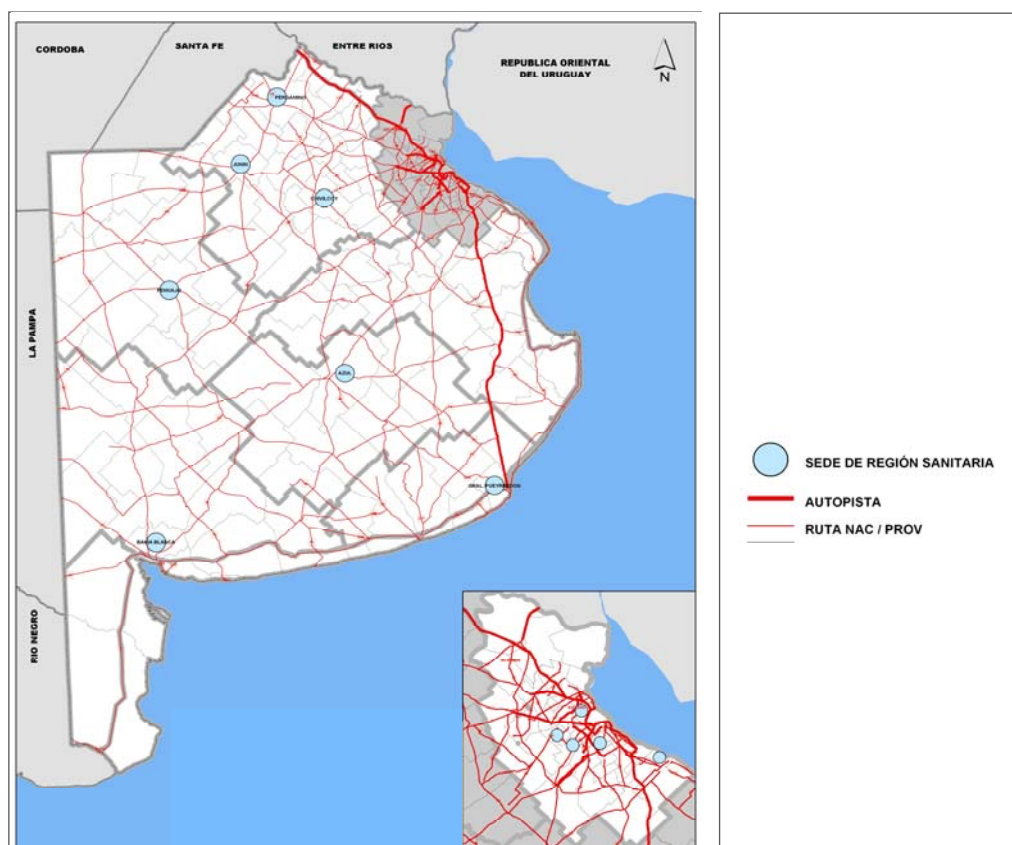
En relación a los recursos físicos, la regionalización contiene una estructura de establecimientos de salud basada en el principio de niveles de atención; es decir: discrimina los establecimientos según un criterio de complejidad creciente, lo que asegure una amplia extensión de la baja complejidad para la atención primaria, y concentración progresiva de la mediana y alta complejidad.

Cada una de las regiones, es responsable de impulsar las grandes líneas programáticas del Ministerio de acuerdo a la realidad local, y de promover la articulación entre los efectores del ámbito municipal y provincial a través de los consejos regionales de salud.

El sistema de regiones permitió proceder a descentralizar ciertos procesos, escenario que convirtió a las regiones sanitarias en Entes Descentralizados, bajo la denominación de Hospitales Integrados de las Regiones Sanitarias. Mediante el Decreto 3377/06, se establece que las regiones sanitarias,

podrán operar en similares condiciones que los hospitales, situación que jerarquiza y constituye una oportunidad concreta para los entes de salud de toda la provincia.





Figuras 16 y 17: **Regiones de Salud / Sedes de las Regiones de Salud**

Fuentes: Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

1.4.2 Judicial

Los Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires son las unidades territoriales en las que se divide la Provincia de Buenos Aires a fin de su administración de justicia "*Para los Fueros Civil y Comercial, de Familia, Contencioso Administrativo, de Responsabilidad Penal Juvenil y Criminal y Correccional.*" En la figuras 18 y 19 se observan los partidos que conforman cada una de las regiones judiciales de la provincia.

La sede de cada región coincide con el nombre del departamento judicial. En la tabla siguiente se observa cada uno de los Departamentos Judiciales, el total de municipios que conforman cada departamento, el municipio en el que se encuentra la sede administrativa, su dirección y teléfonos de contacto.

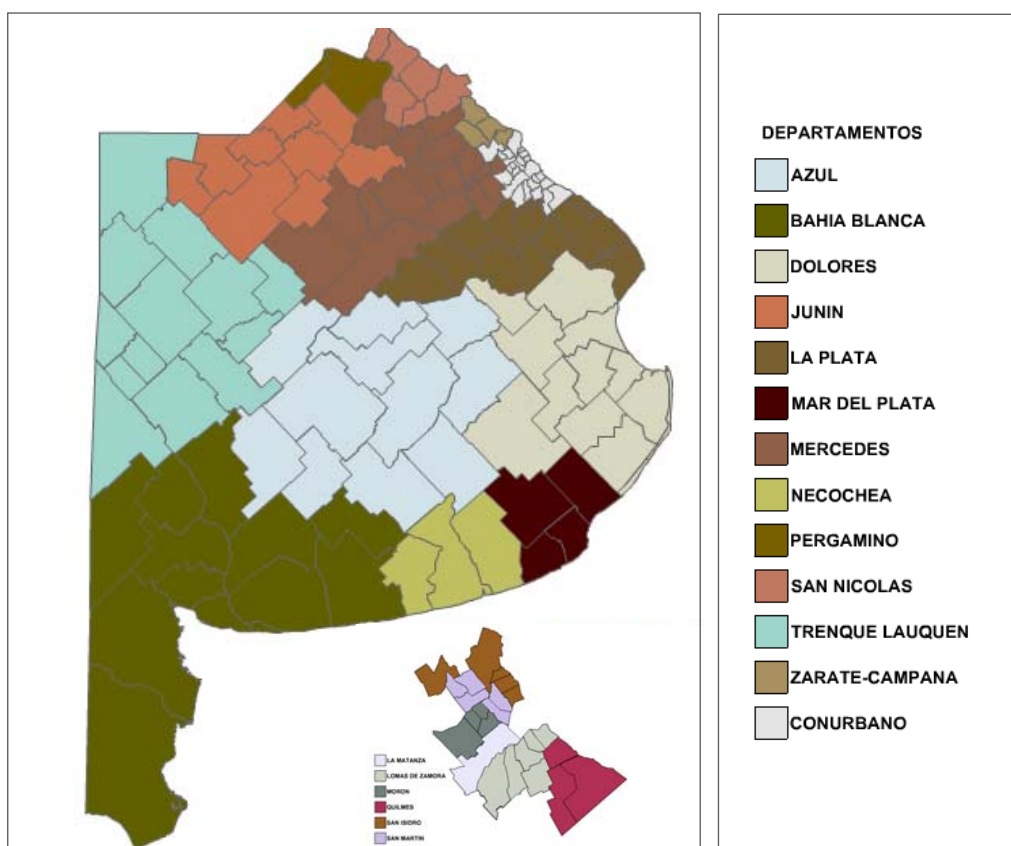
1.4.3 Educativa

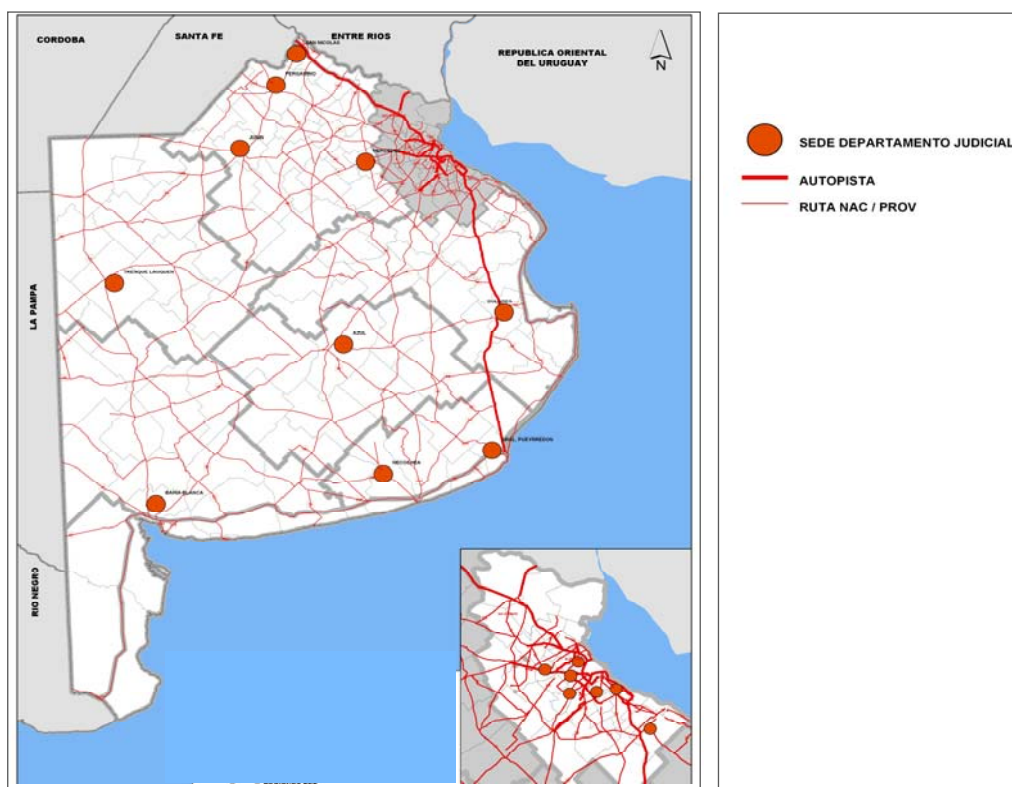
A partir del año 2004, la Dirección General de Escuelas y Educación comienza un proceso de reforma de la estructura de supervisión del sistema educativo de la Provincia y se reorganiza el sistema educativo territorialmente el sistema educativo definiendo 25 Regiones Educativas en toda la Provincia.

En el año 2005 se creó, un órgano dedicado a la transmisión de las decisiones, al seguimiento de su implementación y la atención más directa de las demandas pedagógicas de los servicios educativos, canalizando la línea de supervisión a través de los inspectores jefes regionales y distritales.

Entre los objetivos de estos cambios, se encuentran mejorar el proceso de conducción, planeamiento y administración, tenga en cuenta los criterios de descentralización y participación y ; generar un nivel de intervención más dinámico y articulado a la hora de gestionar, planificar y resolver situaciones regionales y/o distritales.

En la figura 20 se localizan las regiones educativas e indican los municipios sede y cabecera de región.





Figuras 18 y 19:

Regiones Judiciales / Sedes de Regiones Judiciales

Fuente:

Poder Judicial de la Pcia. De Bs. As.

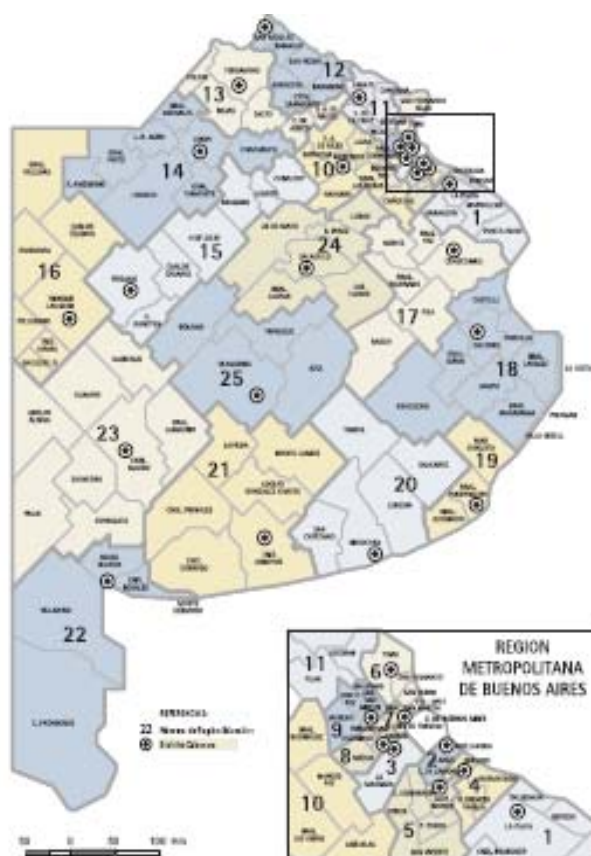


Figura 20:

Regiones Educativas

Fuente:

Minis. de Cultura y Educación de la Pcia.

1.5 Núcleos Urbanos a Potenciar

En este apartado se consideraran los instrumentos antecedentes abordados en la sección I (marco conceptual) del presente estudio, reconociendo específicamente cuáles son las ciudades jerarquizadas dentro de cada esquema o regionalización.

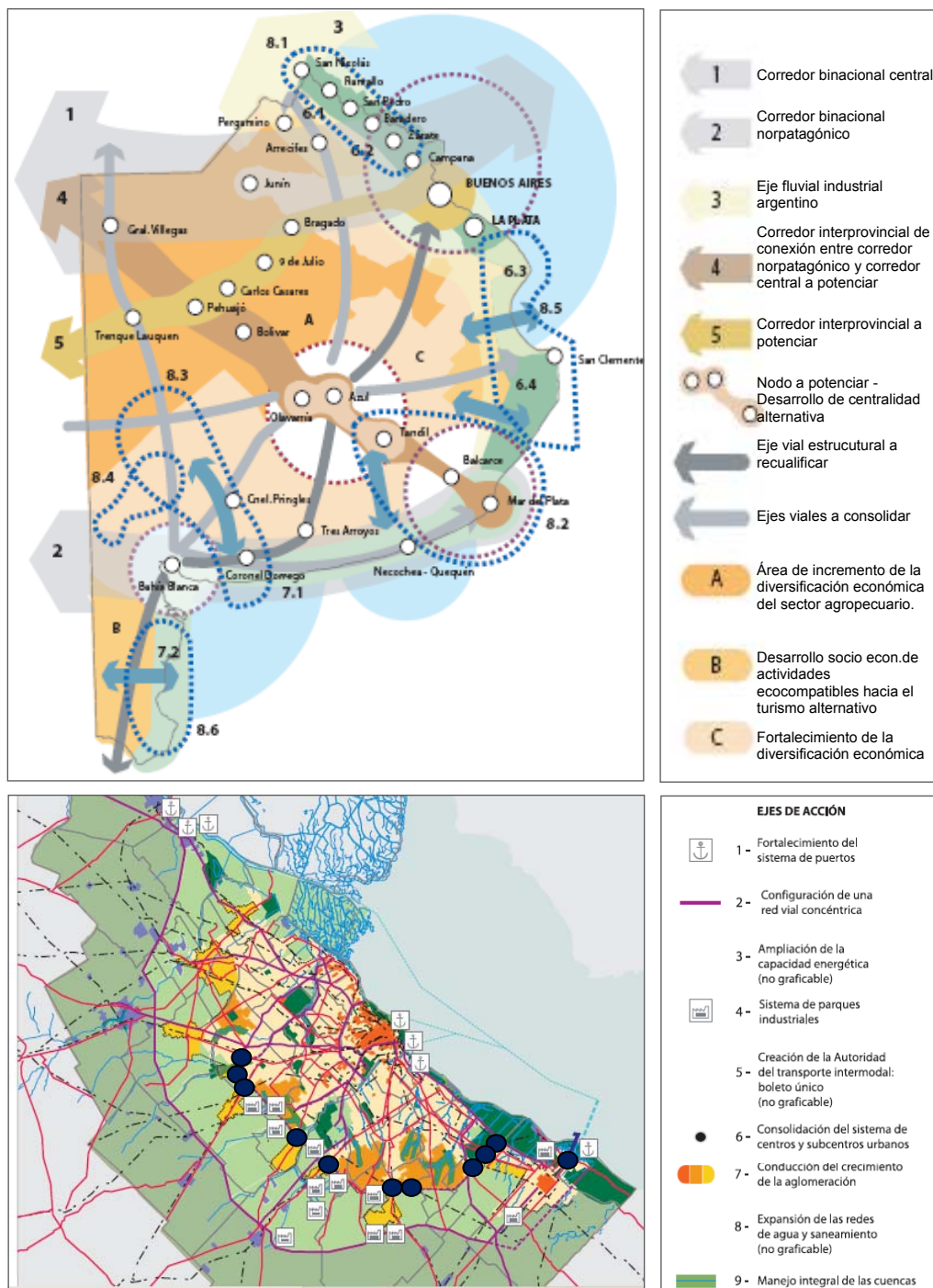
1.5.1 En el marco del Plan Estratégico Territorial

A partir de analizar los lineamientos estratégicos en el modelo deseado para la provincia de Buenos Aires (figura 21) en el marco del Plan Estratégico Territorial, surgen que si bien las propuestas son integrales, territorialmente se corresponden en particular con distintas áreas del territorio, en ese sentido, en ese sentido se establecen los siguientes criterios futuros respecto de algunas ciudades:

- Se potencia el corredor interprovincial Ruta Nacional N° 5 (sentido Noreste – Sudoeste), lo cual pondría en valor y recualificaría los núcleos urbanos de Trenque Lauquen, Pehuajó, Carlos Casares, Nueve de Julio y Bragado, en conexión con Buenos Aires.
- Se consolida el eje vial Necochea – Quequén, Coronel Dorrego, que conecta con Bahía Blanca, y desde allí hacia el norte hasta Trenque Lauquen y Gral. Villegas (en sentido Sur-Norte), recualificando y poniendo en valor los núcleos urbanos que atraviesa.
- Se consolida el eje vial Bahía Blanca, Olavarría, Arrecifes, Pergamino.
- Se potencian los siguientes nodos de centralidad alternativa: Olavarría – Azul – Tandil, estos núcleos además forman parte del del corredor interprovincial de conexión entre el corredor nor patagónico y corredor central.
- Se propone el desarrollo de corredores y nodos turísticos: Paraná (Fortalecimiento de la actividad portuaria en la costa del Paraná) / Mar y Sierras Tandilia / Ventana al Mar - Ventanía / Guaminí – Adolfo Alsina / Rural del Atlántico / Bahía San Blas

1.5.2 En el marco de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA

En este estudio, el modelo deseado (figura 22) promueve la consolidación del sistema de centros y subcentros urbanos promoviendo entre otras cuestiones, la aparición de nuevas centralidades urbanas buscando que garanticen su carácter de espacio público de integración social, los municipios a potenciar son los que se vinculan con la AU proyectada Presidente Perón .



Figuras 21 y 22: **Modelo deseado para el territorio provincial / Lineamientos para la RMBA**

Fuente: Dirección Pcial. de Ordenamiento Urbano y Territorial. Dpto. SIG – urBASig. 2012

1.5.3 En el marco del Plan de Regionalización

El esquema que surge del Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires (figura 6), establece el siguiente esquema territorial, a partir del cual se propone dentro de las regiones planteadas, la distribución de las responsabilidades de descentralización, a por lo menos tres de los municipios que conforman cada una de las regiones del interior.

Para el caso de conurbano si bien se definen las regiones, no hay jerarquización de ningún núcleo urbano en particular.

Del análisis del estudio puede visualizarse la jerarquización de los siguientes núcleos urbanos:

- **Región 4:** Bahía Blanca, Tres Arroyos y Cnel. Suarez,
- **Región 3:** Tandil, Gral. Pueyrredón y Dolores
- **Región 2:** Olavarría, Bolívar y Nueve de julio
- **Región 1:** Pergamino – San Nicolás

2 JERARQUIZACIÓN DE NÚCLEOS Y AGLOMERADOS ESTRUCTURANTES

2.1 Por atributos de los núcleos urbanos

El análisis relacional de los caracteres de los núcleos urbanos permitió arribar a un primer nivel de síntesis: la jerarquización de los núcleos urbanos por atributos poblacionales y de equipamientos. Como resultado se arribó a la siguiente jerarquización, cuyo detalle puede verse en la Tabla 1 del Anexo:

1. **Región Metropolitana de Jerarquía Nacional e Internacional.** Conforman el área los 40 municipios metropolitanos, que en su conjunto suman cerca de 12 millones sin contar a la CABA. De ellos, la denominada primera corona (12 partidos) suma alrededor de 5, 8 millones de habitantes, la segunda (12 partidos) aporta cerca de 4,1 millones; la tercera (8 partidos) aproximadamente 1,5 millones; y la cuarta (8 partidos) 530 mil habitantes. Es decir, la intensidad poblacional disminuye a medida que se avanza hacia el exterior del área.

Si bien el conjunto metropolitano es el área que cuenta con mayor dotación de equipamientos, dentro del mismo pueden reconocerse diferencias importantes, fundamentalmente reconocibles entre la situación de primer y último cordón, y entre la micro región del Gran La Plata y el resto. Entre las ciudades con mayores índices se destaca con carácter excepcional La Plata, que por ser la capital provincial, cuenta con la mejor dotación de equipamientos de salud, educativos y judiciales de alcance regional, incluso provincial e internacional. Dentro del resto del conjunto metropolitano también se destacan con buenos niveles de dotación de equipamientos las ciudades de Lomas de Zamora, La Matanza, Lanús, Alte. Brown, Florencio Varela, General San Martín y Quilmes.

2. **Núcleos urbanos de jerarquía regional.** Son aquellas ciudades y aglomerados urbanos que poseen equipamientos de todos los tipos (salud, educativo universitario, justicia), con por lo menos uno de ellos de primer nivel, y que poseen población entre 90 mil y 300 mil habitantes.

Pertenecen a esta jerarquía los aglomerados urbanos litorales de Mar del Plata y Bahía Blanca; y las ciudades de Junín, Pergamino y San Nicolás localizadas al norte de la provincia; y Olavarría y Tandil en el centro. Equipan a estas siete ciudades, 4 universidades nacionales (del Sur, de Mar del Plata, UnNOBA, y del Centro de la Provincia de Buenos Aires), las sedes de 5

departamentos judiciales, y 15 establecimientos de salud de primer y segundo nivel.

3. **Núcleos urbanos de jerarquía subregional.** Representados por ciudades que poseen equipamientos de dos o tres tipos, de los cuales por lo menos uno es de primer nivel, y que poseen población entre 30 mil y 90 mil habitantes.

Las ciudades identificadas dentro de esta categoría son Mercedes, Necochea, Azul y Trenque Lauquen. Las tres primeras se destacan por estar localizadas cerca de núcleos estructurantes mayores, la RMBA, Mar del Plata, Tandil y Olavarría respectivamente. Trenque Lauquen se destaca por ser la única ciudad identificada dentro del NO provincial, una extensa área sin núcleos urbanos jerarquizados por atributos poblacionales y de equipamientos.

4. **Núcleos urbanos de jerarquía micro regional 1.** Conforman este grupo aquellas ciudades que poseen uno o dos equipamientos jerarquizados de cualquier nivel y que poseen población entre 30 mil y 90 mil habitantes.

Dentro de este universo se reconocen tres grupos de ciudades: el primero conformado por Chivilcoy, Capitán Sarmiento y San Pedro, localizadas en la región de la pampa ondulada, y a corta distancia de ciudades con mayor jerarquización en cuanto al tema en cuestión; el segundo grupo, compuesto por Saladillo y Nueve de Julio, localizados en la zona centro oeste, al límite con la pampa deprimida del salado; y el tercero, la ciudad de Tres Arroyos, hacia el sur de la provincia.

5. **Núcleos urbanos de jerarquía micro regional 2.** Representado por ciudades que poseen al menos un equipamiento jerarquizado de cualquier nivel, y población hasta 50 mil habitantes.

Conforman este grupo las ciudades de Balcarce, Bolívar, Chascomús, Coronel Suarez, Dolores, Miramar, General Villegas, Lincoln, Lobos, Carmen Patagones, Pehuajó, Pigué, Veinticinco de Mayo, Villa Gesell, Médanos, Baradero, Bragado Carmen de Areco, Las Flores, Mar de Ajo, Rauch y San Miguel del Monte.

Este conjunto, junto con los anteriores núcleos jerarquizados completa una malla que se distribuye con grandes rasgos de homogeneidad sobre todo el territorio provincial, aunque no así en cuanto a la dotación poblacional y de equipamientos.

A modo de síntesis final, se presenta a continuación la espacialización de las distintas categorías jerárquicas por atributos de los núcleos urbanos (Figuras 23 y 24).

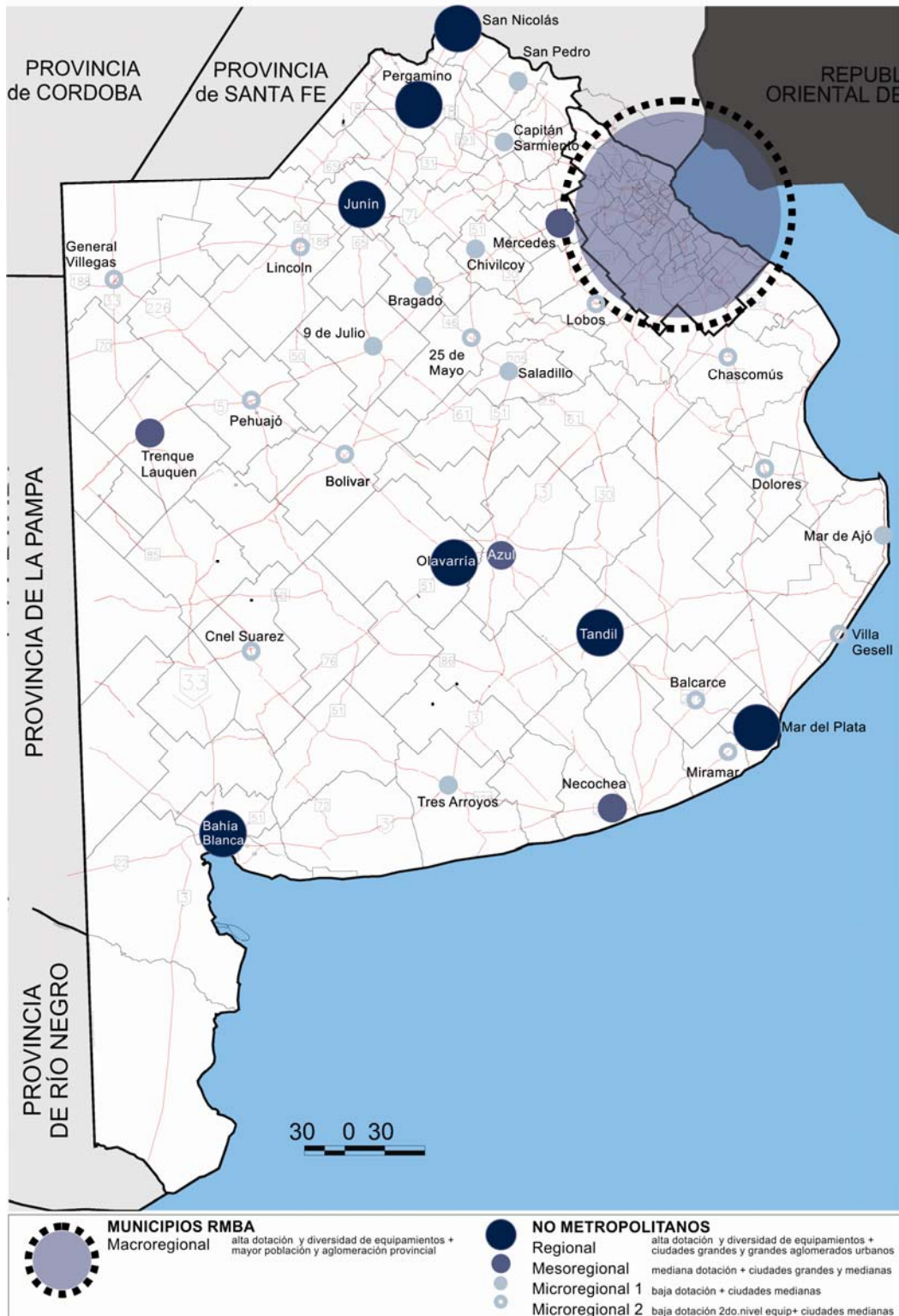


Figura 23: Jerarquización por atributos de los Núcleos Urbanos. Pcia. de Buenos Aires
Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

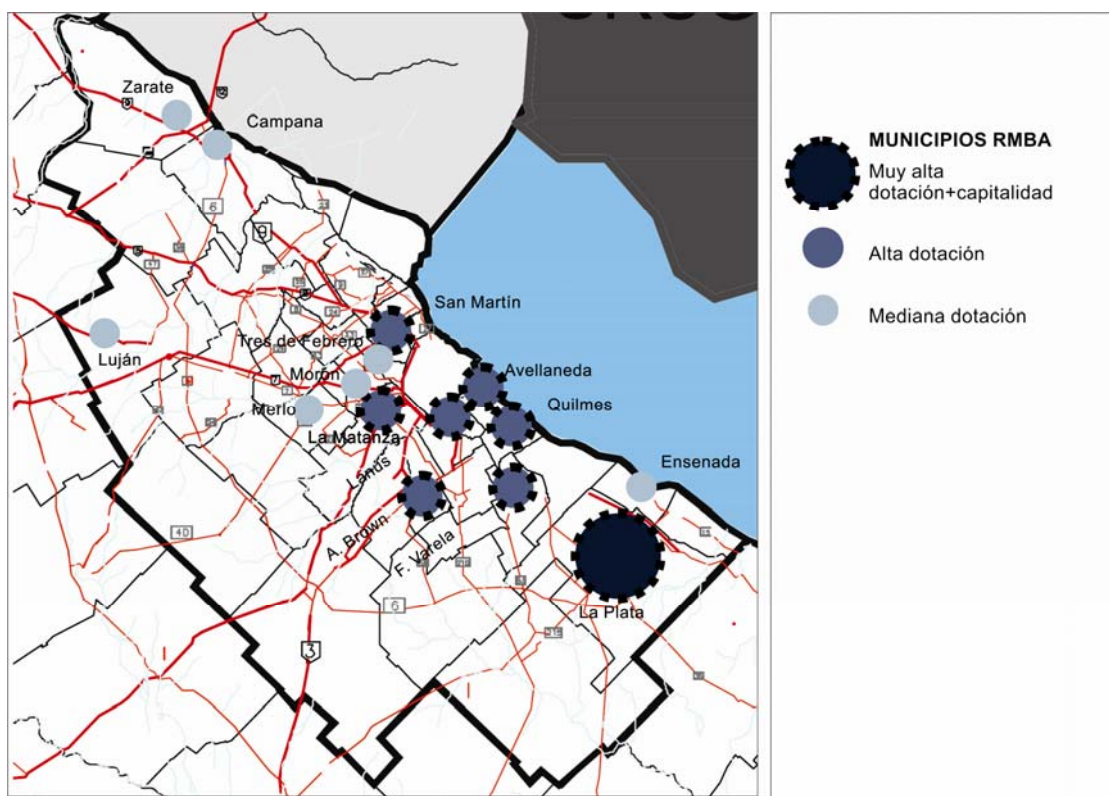


Figura 24: **Jerarquización por atributos de los Núcleos Urbanos. RMBA**
Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

2.2 Por accesibilidad y movilidad

El segundo nivel de síntesis corresponde a la jerarquización de núcleos urbanos a partir de las condiciones de accesibilidad y movilidad. Del mismo modo que con la valoración anterior, para su elaboración se procedió según dos lógicas diferenciales, una para los núcleos no metropolitanos y otra para la RMBA.

Para el primer caso, se identificaron áreas que surgen de relacionar intensidades medias y altas de flujos de tránsito; presencia, tipo y jerarquías de rutas; y cantidad de ciudades vinculadas. En el segundo caso no se identificaron ciudades en tanto la RMBA constituye una única entidad espacial. A los efectos de permitir la comparación con la jerarquización por rasgos de los núcleos urbanos, se esquematizó la síntesis en áreas que representan las mismas categorías diferenciales, y reconociendo que las ciudades pueden pertenecer a una o varias jerarquías:

1. **Corredor de Jerarquía Nacional e Internacional.** La accesibilidad y movilidad de la RMBA, expresa un rasgo más de la organización radio céntrica del territorio nacional, del mismo modo que los altos niveles de saturación de los elementos del sistema dentro de la región metropolitana por los altos niveles de

tránsito¹¹. Las principales rutas nacionales y líneas ferroviarias se desarrollan en el área, que se constituyen en los accesos hacia y desde el centro y norte del país y en vías de conexión con el corredor central del Mercosur, que se extiende desde Río de Janeiro.

Esta condición se extiende hacia el norte de la provincia, incorporando aquellas ciudades pertenecientes al corredor industrial portuario conformado entre Rosario y La Plata, en razón de la alta dotación de medios de comunicación y por la intensidad de los flujos que sobre ellos se desarrollan. Las principales ciudades localizadas en este corredor nacional, además de las que conforman la RMBA, son las ciudades industriales y portuarias de San Nicolás y Zárate Campana; San Pedro, Baradero y Zárate, centros frutihortícolas de producción intensiva; y Pergamino y Arrecifes, dos ciudades con grandes complejos agroindustriales.

2. **Núcleos urbanos de jerarquía regional.** Esta categoría de ciudades y aglomerados urbanos está representada por aquellos núcleos localizados sobre rutas nacionales, que poseen los flujos de tránsito más altos y que se articulan con el corredor de jerarquía nacional e internacional.

Dentro del conjunto, pueden identificarse tres grupos de ciudades, el primero localizado en un sector de las RN 188 y 7, en el norte de la provincia; el segundo desarrollado a lo largo de las RP 2 y 11, que corre en sentido N-S en proximidad a la costa marítima bonaerense; y el tercero, desarrollado en torno a las rutas que convergen en el aglomerado de B. Blanca, las RN 33, 22 y 3.

Sobre el sector identificado al norte de la provincia, se localizan las ciudades de Pergamino, Junín, Chacabuco y Carmen de Areco. En el frente marítimo se destacan las ciudades de Chascomús, Castelli, Dolores, San Clemente, Villa Gesell, Mar del Plata, Balcarce y Necochea. En proximidad y con gran conectividad con Bahía Blanca, se ubican las ciudades de Pigué, Tornquist, Monte Hermoso y Médanos.

3. **Núcleos urbanos de jerarquía subregional.** Esta categoría está representada por aquellos núcleos localizados sobre rutas nacionales, que poseen flujos de tránsito medio y vinculan dos o más ciudades no metropolitanas.

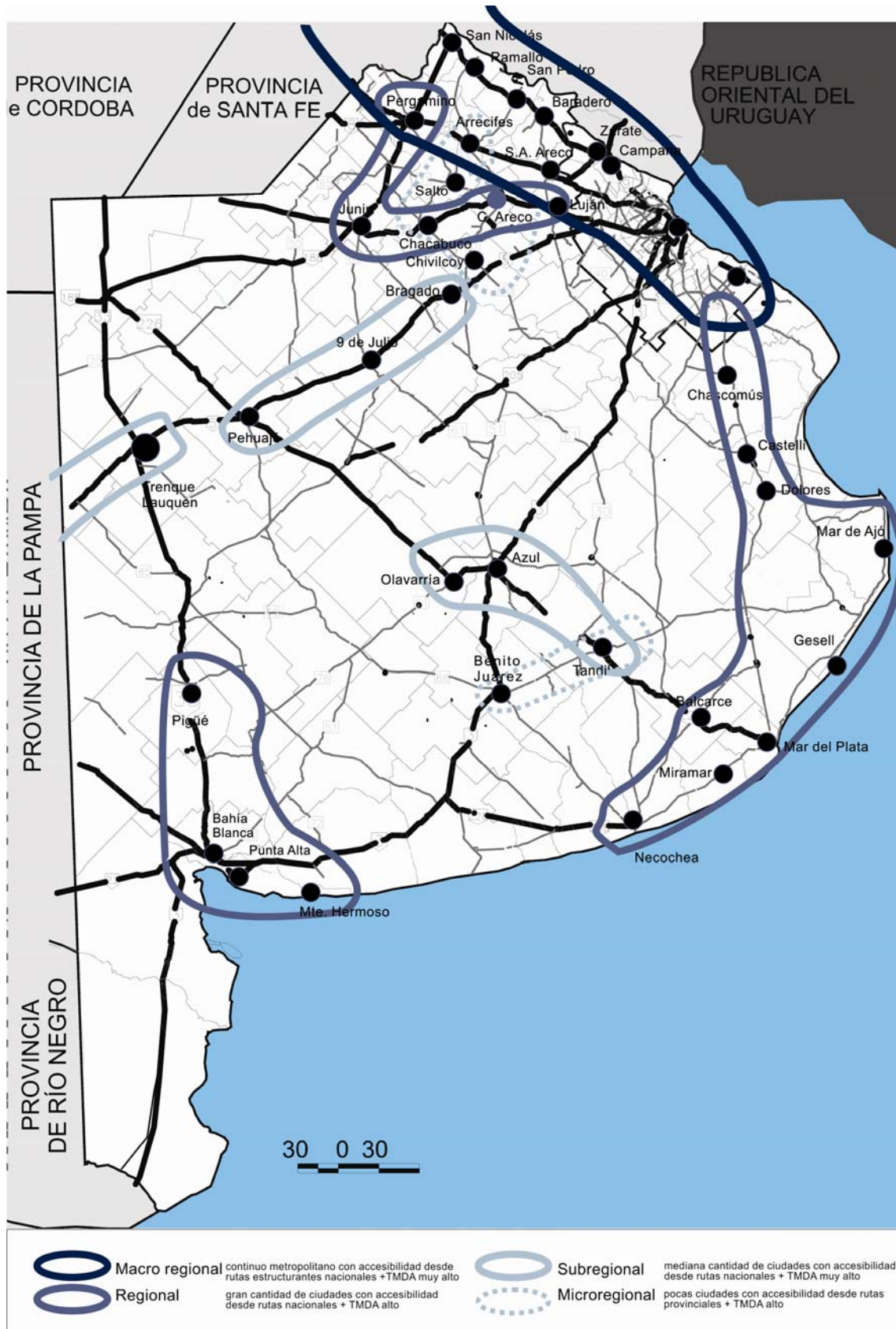
11 Puede ampliarse el conocimiento de los tramos saturados de la red vial en el estudio denominado "Contribución al Plan Estratégico Territorial) realizado por el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2006).

Las ciudades identificadas dentro de esta categoría son las pertenecientes al nodo Tandil, Olavarría y Azul desarrolladas entre las RN 3 y 226; y las localizadas sobre la RN 5 en dos sectores, uno central, donde se identifica Pehuajó, Carlos Casares, 9 de Julio, Bragado y Alberdi; y otro hacia el oeste, donde se identifican las ciudades de Trenque Lauquen y Pellegrini, vinculadas con Santa Rosa, capital de la Provincia de La Pampa.

4. **Núcleos urbanos de jerarquía microregional.** Conforman este grupo aquellas ciudades que están conectadas por una ruta provincial y presentan flujos de tránsito medio y alto.

Dentro de esta categoría se reconocen tres grupos de ciudades que mantienen importantes flujos entre sí. El primero ubicado al norte de la provincia, desarrollado en un sector de las RP 191 y 51, que incluye a los núcleos urbanos de Arrecifes, Salto, Chacabuco, Carme de Areco y Chivilcoy. Los otros dos, se ubican en el centro sur de la provincia, y se desarrollan sobre la RP 51, donde se localizan las ciudades de Olavarría, Laprida y Lamadrid; y sobre la RP 74, que incluye a Ayacucho, Tandil y B. Juárez. Los tres corredores se configuran como conectores entre corredores de jerarquía nacional, regional, y subregional: el primero vinculando las RN 7, 8 y 9; el segundo enlazando la RN 33 con la 226; y el tercero vinculando las RP 2, 11 con la RN3.

Como síntesis conclusiva, se presenta a continuación la espacialización de las distintas categorías jerárquicas por accesibilidad y movilidad (Figuras 25 y 26).



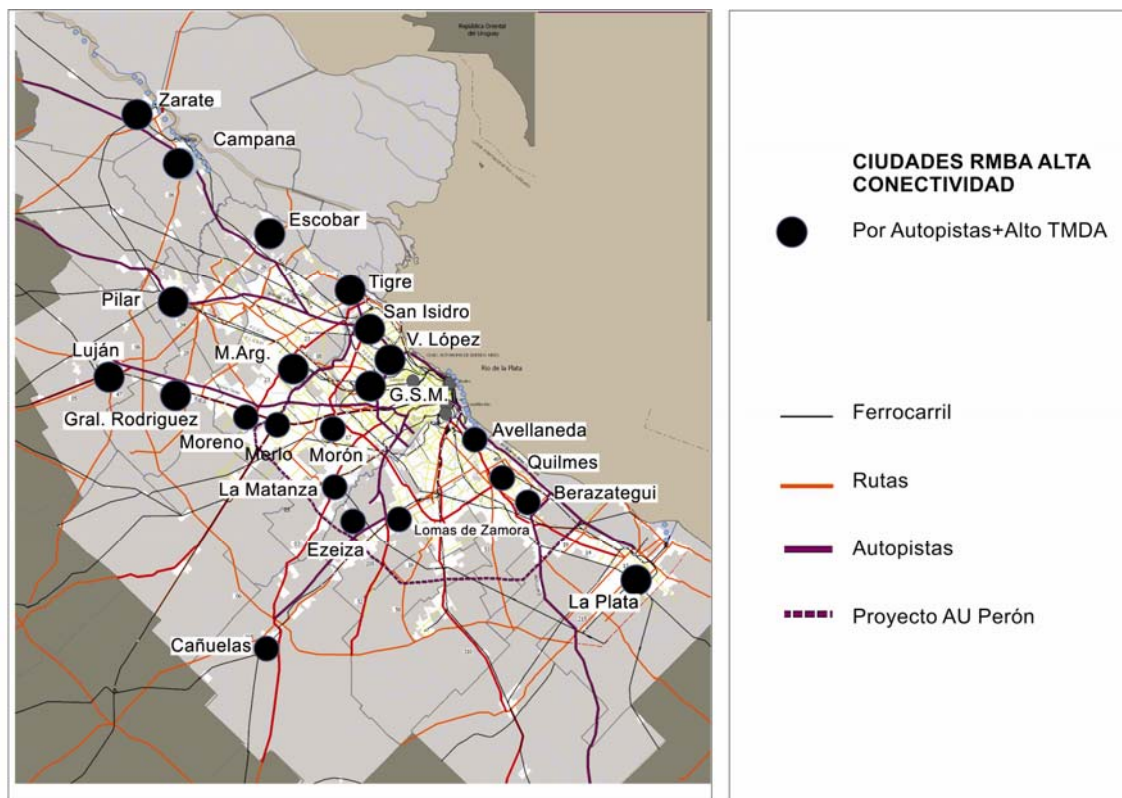


Figura 26: **Jerarquización por Accesibilidad y Movilidad. RMBA**

Fuente: Elaboración propia sobre TMDA elaborado por DPOUT

2.3 Por roles administrativos

A partir de detectar la localización de las sedes por regiones administrativas según temáticas, en la totalidad de los partidos de la provincia de Buenos Aires, y de su interrelación surge la “*Jerarquización por roles administrativos*”.

Se verifica la localización de sedes de descentralización administrativa, por municipio (con más de 50.000 habitantes) en la prov. de Buenos Aires, y su correspondencia con las Regiones del PET y el Plan de Regionalización (Cuadro Anexo 4).

Otro factor puesto a consideración, que resulta una variable de gran significado en el desarrollo metodológico para localizar posibles puntos de descentralización administrativa, son aquellos partidos que son sede o cabecera de las regionalizaciones temáticas, en este aspecto, se tuvieron en cuenta la regionalización educativa, sanitaria y judicial.

Dentro de los partidos del área metropolitana que poseen más de 50.000 habitantes, dos son sede o cabecera de las tres regiones temáticas consideradas: General San Martín y La Matanza. Para los partidos del interior provincial, se contabilizan cuatro partidos que son sede o cabecera de las tres regiones.

Si consideramos los partidos que cumplen con la condición de ser sede o cabecera solamente de dos regiones temáticas, para el área metropolitana se incorporan cinco

partidos (La Plata, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes y Zárate) y para el interior provincial cuatro (Azul, Mercedes, Necochea y San Nicolás).

Para el segundo corte establecido, considerando aquellos partidos que tengan más de 30.000 y menos de 50.000 habitantes; se reconocen un total de 21 partidos (alcanzando el 15,55% sobre el total de los partidos de la provincia) de los cuales, si se consideran el área metropolitana, se establece que la totalidad de los que incorpora este rango pertenecen al interior provincial (Cuadro Anexo 5), pero solamente dos partidos poseen la condición de ser sede o cabecera de al menos dos regiones temáticas: Pehuajo y Trenque Lauquen.

Por fuera de los cortes establecidos, y en los partidos que poseen menos de 30.000 habitantes; pero que son sede de al menos dos regiones temáticas, se debería incorporar el partido de Dolores (Cuadro Anexo 6).

A partir del análisis de datos secundarios provenientes de los distintos Organismos Provinciales de competencia en las temáticas Educación, Justicia y Sanidad, referente a la localización de las sedes o cabeceras de región, y sobre la base de las regiones propuestas en el marco del Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires, surgen las siguientes jerarquías por partido, establecidas en función de cumplir con la condición de ser cabecera o sede descentralizada administrativa de región por temática, a continuación se presenta el plano síntesis de “Jerarquía Administrativa”, por Región según el PET de la Pica. de Bs. As. Las jerarquía son de 1° a 3°, donde 1° es la de mayor rango y cumple con la condición de tener dos o cabeceras administrativas. (Figura 27).

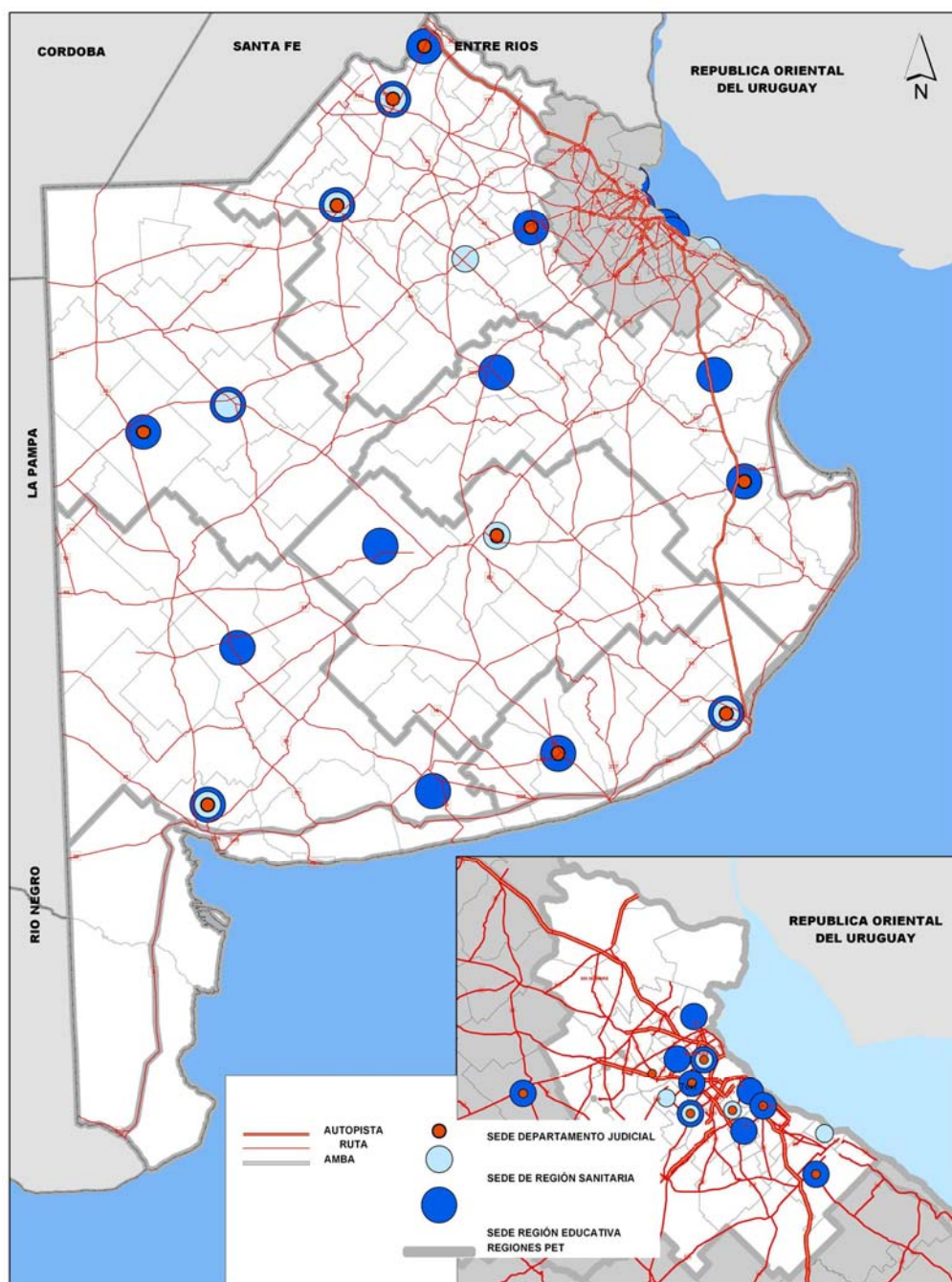


Figura 27: **Jerarquización por Roles Administrativos Pcia. de Bs. As.**

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en la figura de Jerarquía Administrativa (Cuadro Anexo 7) que todas la Regiones Según PET/ Plan de Regionalización, tienen por lo menos un municipio con rol de sede de descentralización administrativa en todos o partes de salud, educación y justicia, a excepción de la Región 1F y 6, conformada por los partidos de Villarino y Carmen de Patagones, por lo cual cabe mencionar en este punto, que la Región Operativa 6, limita jurisdiccionalmente con Bahía Blanca, que pertenece a RO 5 PET Bs. As., siendo la sede descentralizada más cercana (en distancias).

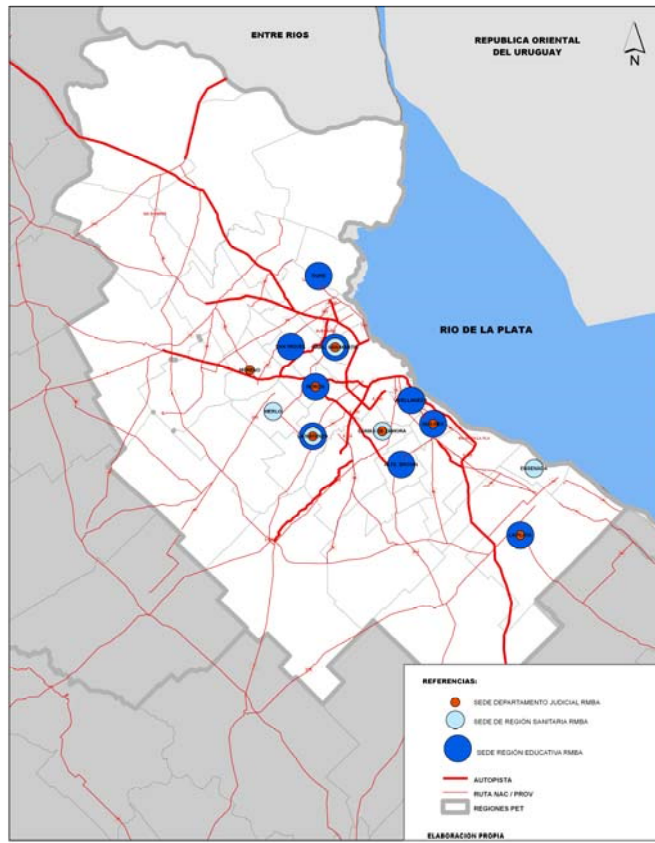


Figura 28: **Jerarquización por Roles Administrativos Región Metropolitana Bs. As.**
Fuente: Elaboración propia

2.4 Jerarquización Deseada

En función de los antecedentes analizados la jerarquía de los núcleos urbanos es la siguiente (figuras 29 y 30):

Región metropolitana de Buenos Aires.

- Berisso – Ensenada
- Florencio Varela – La Plata
- Presidente Perón
- Cañuelas
- Ituzaingó
- Merlo
- Moreno

Interior de la Provincia (Plan de regionalización)

- Bahía Blanca, Tres Arroyos y Cnel. Suarez, para la región 4;
- Tandil, Gral. Pueyrredón y Dolores, para la región 3;
- Olavarría, Bolívar y Nueve de julio, para la región 2
- Pergamino – San Nicolás, para la región 1.

Plan Estratégico Territorial PET interior

- Trenque Lauquen, Pehuajó, Carlos Casares, Nueve de Julio y Bragado, en conexión con Buenos Aires.
- Necochea – Quequén, Coronel Dorrego, que conecta con Bahía Blanca, y desde allí hacia el norte hasta Trenque Lauquen y Gral. Villegas
- Bahía Blanca, Olavarría, Arrecifes, Pergamino.
- Olavarría – Azul – Tandil.
- Municipios contiguos al Río Paraná: San Nicolás, San Pedro, Ramallo, Baradero, Zárate, Campana (Fortalecimiento de la actividad portuaria en la costa del Paraná)
- Tandil, Guaminí – Adolfo Alsina Bahía San Blas y La Plata.

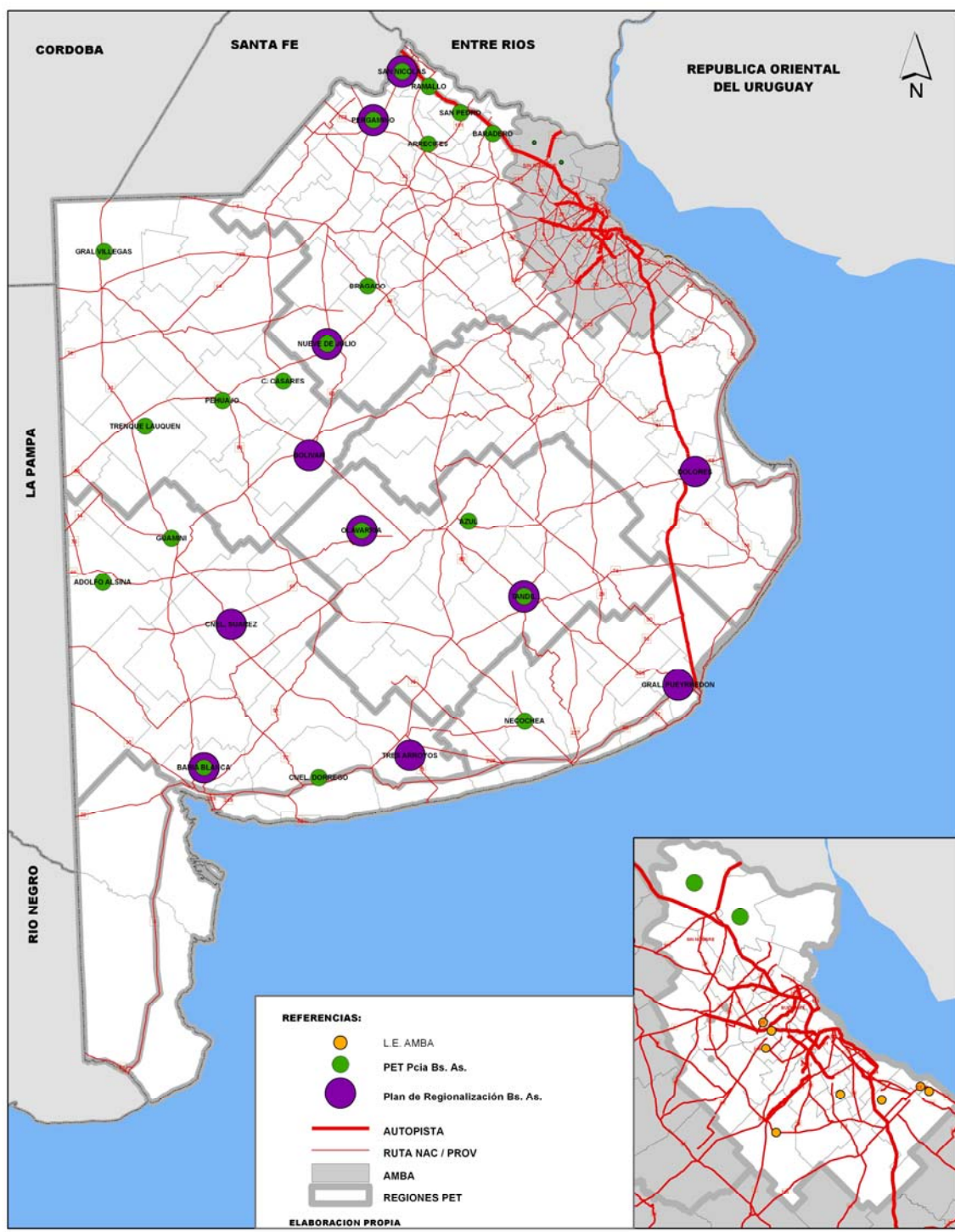


Figura 29: **Jerarquización Deseada por Núcleos Urbanos Pcia. de Bs. As.**
Fuente: Elaboración propia. Noviembre de 2012.

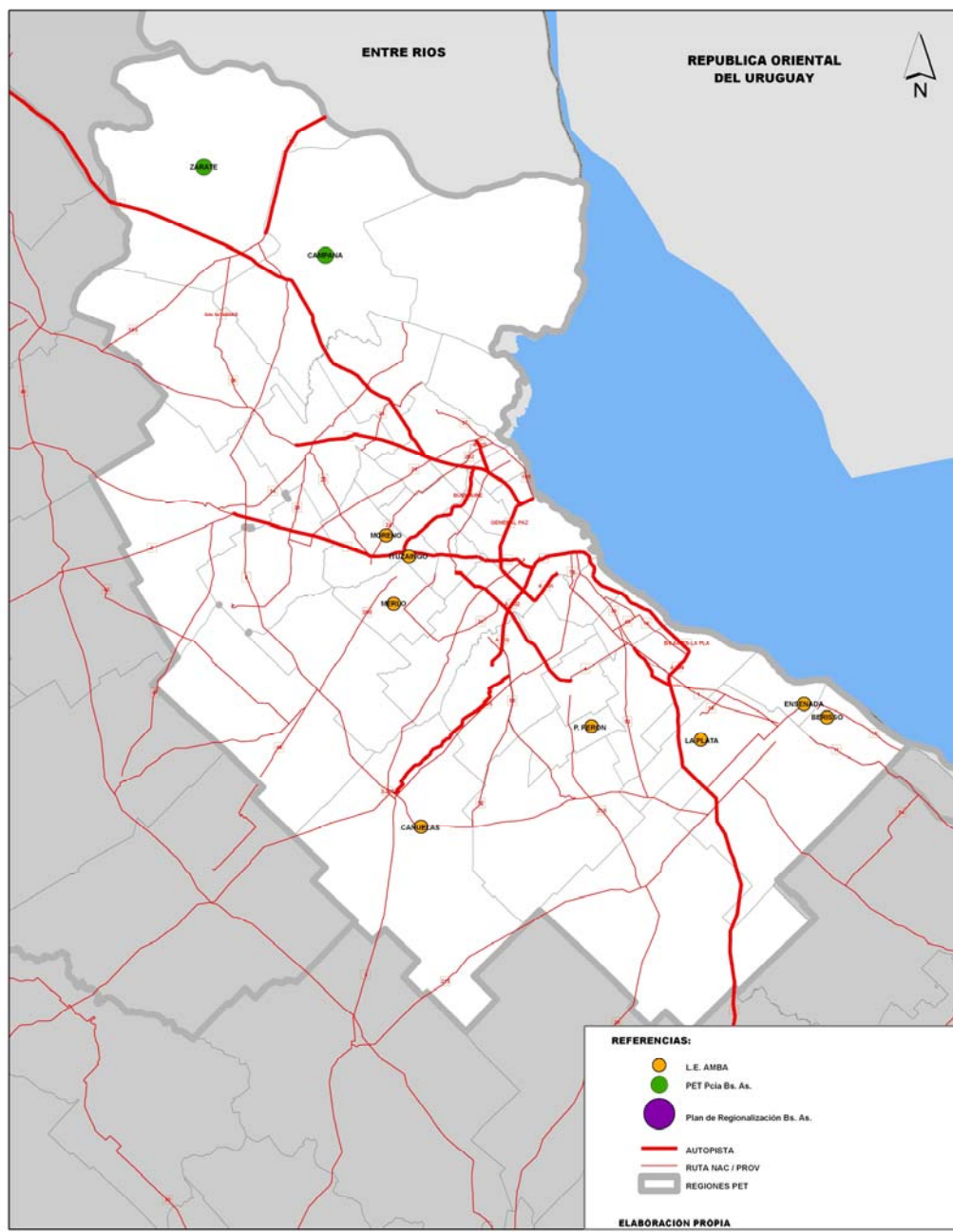


Figura 30: **Jerarquización Deseada por Núcleos Urbanos Región Metropolitana Bs. As.**
Fuente: Elaboración propia. Noviembre de 2012.

IV CONCLUSIONES

PROPUESTA PARA LA LOCALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE FORMACIÓN, ATENCIÓN Y PROMOCIÓN

Introducción

Finalmente, en este este último capítulo se avanzará en la síntesis del trabajo, la estrategia urbano territorial para la localización de las UFAP, tal como se expresó en la propuesta metodológica:

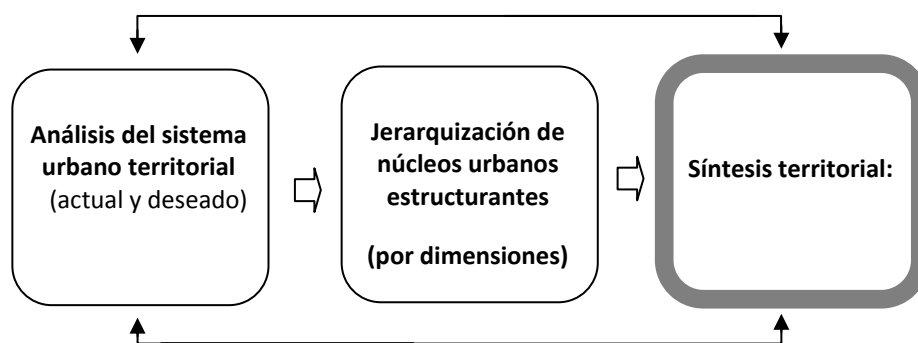


Figura 31: **Momento de Síntesis Territorial**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Como primera síntesis, se caracteriza y contextualiza los resultados del análisis del sistema urbano a la luz de la regionalización propuesta en el marco del Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires y de los Lineamientos para el Área Metropolitana.

Su análisis permitirá identificar los núcleos urbanos estructurantes dentro del territorio provincial a partir de una combinación de criterios específicos para cada pertenencia territorial y regional.

En último término se presenta la síntesis espacial de la estrategia urbano territorial producida a partir de la confrontación precedente, su lectura permite reconocer aquellas ciudades estructurantes según pertenencia territorial y las respectivas áreas de influencia.

1 ESTRATEGIA URBANO TERRITORIAL

Como se ha desarrollado en la metodología, la estrategia territorial planteada establece dos prioridades de localización, la primera es aquella que debiera completarse en el corto plazo y se aseguraría y garantizaría el acceso a la ciudadanía, lo cual implica la cobertura territorial a la totalidad de los municipios que conforman las regiones establecidas por el PET.

La segunda prioridad corresponde a una instancia posterior de materialización de localización de las UFAP en el largo plazo.

A continuación y en primer término se observa la planilla de Jerarquías Acumuladas por atributos de núcleos urbanos, accesibilidad y movilidad, roles administrativos y jerarquía deseada por núcleos urbanos, en relación a la Regiones del Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente y a modo de síntesis se ha elaborado la síntesis de jerarquías acumuladas sobre la totalidad de las dimensiones antes enunciadas y estableciendo prioridades de localización de Unidades de Formación, Atención y Promoción del DEFENSOR DEL PUEBLO (UFAP), en la provincia de Buenos Aires.

RO del PET Bs. As.	Municipio	Cant. de Hab.	Jerarquía por atributos de núcleos urbanos	Jerarquía por accesibilidad y movilidad	Jerarquía por roles administrativos	Jerarquía deseada por núcleos urbanos	Jerarquía Acumulada
RO 1A	San Nicolás	145857	Regional	Macro	Regional 2	Regional	Regional
	San Pedro RO 2 y 1A	59036	Micro	Macro	-	Regional	Macro
	Baradero	32761	-	Macro	-	Regional	Regional
RO 1 E / 7	General Pueyrredón	618989	Regional	Regional	Regional 1	Regional	Regional
	Necochea	92933	Meso	Regional	Regional 2	Regional	Regional
	Gral. Alvarado	39594	Micro 2	Regional	-	-	Regional
	Balcarce (7)	43823	Micro 2	Regional	-	Regional	Regional
RO 1D	Villa Gesell	43823	Micro 2	Regional	-	-	Regional
	La Costa	69633	Micro 1	Regional	-	-	Regional
RO 2	Pergamino	104590	Regional	Macro	Regional 1	Regional	Regional
	Junín	90305	Regional	Regional	Regional 1	-	Regional
	Mercedes	63284	Meso	-	Regional 2	-	Meso
	Chivilcoy	64185	Micro 1	Micro	Regional 3	-	Micro
	San Nicolás		Regional	Macro	-	Regional	Regional
	San Pedro	59036	Micro 1	Macro	-	Regional	Regional
	Lobos	36172	Micro 2	-	-		Micro
	Bragado	41336	Micro	Meso	-	Meso	Meso
	Veinticinco de Mayo	35842	Micro 2	-	-	-	Micro
RO 3	Nueve de Julio	47722	Micro	Meso	-	Meso / Regional (PR)	Meso
	Trenque Lauquen	43021	Meso	Meso	Regional 2	Meso / Regional	Meso
	Pehuajó	39776	Micro 2	Meso	Regional 3	Meso	Meso
	Bolívar	34190	Micro 2	-	-	Regional	Regional
	Lincoln	41808	Micro 2	-	-	-	Micro

	General Villegas	30864	Micro 2	-	-	Regional	Regional
RO 4	Azul	65280	Meso	Meso	Regional 2	Regional	Meso
	Olavarría	111708	Regional	Meso	Regional 3	Regional	Regional
	Tandil	123871	Regional	Meso	-	Regional	Regional
RO 5	B. Blanca	301572	Regional	Regional	Regional 1	Regional	Regional
	Tres Arroyos	57110	Micro 1	-	Regional 3	Regional (PR)	Regional
	Pigüé		Micro 2	Regional	-	-	Regional
RO 6 y 1 F	Coronel Suárez	38320	Micro 2	-	Regional 3	Regional (PR)	Regional
	Patagones	30207	Micro 2	-	-	-	Micro
	Villarino	31014	Micro	Regional	-	-	Regional
RO 8	Dolores	27042	Micro 2	Regional	Regional 2	Regional (PR)	Regional
	Saladillo	32103	Micro 1	-	Regional 3	-	Regional
	Chascomús	42277	Micro 2	Regional	Regional 3	-	Regional
RO 9 RMBA	Gral San Martín	414196	Macro 2	Macro	Regional 1	-	Macro
	La Matanza	1775816	Macro 2	Macro	Regional 1	-	Macro
	La Plata	654324	Macro 1	Macro	Regional 2	Micro	Macro
	Quilmes	582943	Macro 2	Macro	Regional 2	-	Macro
	Ituzaingó		-	-	-	Micro	Micro
	Lomas de Zamora	616279	-	Macro	Regional 2	-	Regional
	Morón	321109	Macro 3	Macro	Regional 2	-	Macro
	Ensenada	56729	Macro 3	-	Regional 3	-	Macro
	Merlo	321109	Macro 3	Macro	Regional 3	Micro	Macro
	Moreno	452505		Macro	Regional 2	Micro	Regional
	Alte. Brown	552902	Macro 2	-	Regional 3	-	Regional
	Avellaneda	342677	Macro 2	Macro	Regional 3	-	Regional
	San Miguel	276190	-	-	Regional 3	-	Regional
	Tigre	376381	-	Macro	Regional 3	-	Regional
	F. Varela	426005	Macro 2	-	-	Micro	Regional
	Luján	106273	Macro 3	Macro	-	-	Macro
	Morón	321109		Macro	-	-	Macro
	Lanús	459263	Macro 2	-	-	-	Macro
	Campana	94461	Macro 3	Macro	-	Regional	Macro
	Tres de Febrero	340071	Macro 3	-	-	-	Macro
	Zarate	114269	Macro 3	Macro	-	Regional	Macro
	General Rodríguez	87185	-	Macro	-	-	Macro
	Malvinas Argentinas	322375	-	Macro	-	-	Macro
	San Fernando	163240	-	Macro	-	-	Macro
	Vicente López	269420	-	Macro	-	-	Macro
	San Isidro	292878	-	Macro	-	-	Macro
	Berazategui	324244	-	Macro	-	-	Macro
	Berisso	88470	-	Regional	-	Micro	Regional
	Ensenada	51.448	-	-	-	Micro	Micro
	Cañuelas	51892	-	Macro	-	Micro	Macro
	Escobar	213619	-	Macro	-	Micro	Micro
	Ezeiza	163722	-	Macro	-	-	Macro
	José C. Paz	265981	-	-	-	-	-
	Pte. Perón	81141	-	-	-	Micro	Micro

Cuadro 2: **Síntesis de Jerarquía Acumulada en relación a la Regiones PET Bs. As**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre de 2012.

RO del PET Bs. As.	Municipio	Cant. de Hab.	Jerarquía por atributos de núcleos urbanos	Jerarquía por accesibilidad y movilidad	Jerarquía por roles administrativos	Jerarquía deseada por núcleos urbanos	Jerarquía Acumulada
RO 1A	San Nicolás	145857	Regional	Macro	Regional 2	Regional	Regional
	San Pedro RO 2 y 1A	59036	Micro	Macro	-	Regional	Macro
RO 1 E / 7	General Pueyrredón	618989	Regional	Regional	Regional 1	Regional	Regional
	Necochea	92933	Meso	Regional	Regional 2	Regional	Regional
	Balcarce (7)	43823	Micro 2	Regional	-	Regional	Regional
RO 2	Pergamino	104590	Regional	Macro	Regional 1	Regional	Regional
	Junín	90305	Regional	Regional	Regional 1	-	Regional
	Chivilcoy	64185	Micro 1	Micro	Regional 3	-	Micro
	Bragado	41336	Micro	Meso	-	Meso	Meso
	Nueve de Julio	47722	Micro	Meso	-	Meso / Regional (PR)	Meso
RO 3	Trenque Lauquen	43021	Meso	Meso	Regional 2	Meso / Regional	Meso
	Pehuajó	39776	Micro 2	Meso	Regional 3	Meso	Meso
RO 4	Azul	65280	Meso	Meso	Regional 2	Regional	Meso
	Olavarría	111708	Regional	Meso	Regional 3	Regional	Regional
	Tandil	123871	Regional	Meso	-	Regional	Regional
RO 5	B. Blanca	301572	Regional	Regional	Regional 1	Regional	Regional
	Tres Arroyos	57110	Micro 1	-	Regional 3	Regional (PR)	Regional
	Coronel Suárez	38320	Micro 2	-	Regional 3	Regional (PR)	Regional
RO 8	Dolores	27042	Micro 2	Regional	Regional 2	Regional (PR)	Regional
	Chascomús	42277	Micro 2	Regional	Regional 3	-	Regional
RO 9 RMBA	Gral San Martín	414196	Macro 2	Macro	Regional 1	-	Macro
	La Matanza	1775816	Macro 2	Macro	Regional 1	-	Macro
	La Plata	654324	Macro 1	Macro	Regional 2	Micro	Macro
	Quilmes	582943	Macro 2	Macro	Regional 2	-	Macro
	Merlo	321109	Macro 3	Macro	Regional 3	Micro	Macro
	Moreno	452505		Macro	Regional 2	Micro	Regional
	Avellaneda	342677	Macro 2	Macro	Regional 3	-	Regional
	Campana	94461	Macro 3	Macro	-	Regional	Macro
	Zarate	114269	Macro 3	Macro	-	Regional	Macro

Cuadro 2: **Síntesis de Jerarquía Acumulada y prioridad de Localización UFAP.**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre de 2012.

Del análisis de la jerarquización acumulada en relación a la Regionalización del Plan Estratégico Territorial – PET-, y según su clasificación como prioridad 1 o 2, se han identificado 12 municipios con categoría/prioridad 1 y 17 municipios con categoría/prioridad 2, como sede de las posibles localizaciones para los centros UFAP, en la provincia de Buenos Aires. Cabe mencionar además, que en las RO6 y 1f – RO 1d, no se registran localizaciones posibles. A continuación se detallan los municipios por región y prioridad.

Región Operativa 1a:

Prioridad 1:

- San Nicolás (145.847 Habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional

Prioridad 2:

- San Pedro (59036 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Región Operativa 1e y RO 7:

Prioridad 1:

- General Pueyrredón (618.898 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
- Necochea (92.933 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Prioridad 2:

- Balcarce (43.823 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Región Operativa 2:

Prioridad 1:

- Pergamino (104.590 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Prioridad 2:

- Junín (90.305 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
- Chivilcoy (64.185 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Bragado (41.336 habitantes) con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Nueve de Julio (47.722 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter meso regional.

Región Operativa 3:

Prioridad 1:

- Trenque Lauquen (43.021 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
- Pehuajó (39.776 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter meso regional.

Prioridad 2:

- No registra.

Región Operativa 4:

Prioridad 1:

- Azul (65.280 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter meso regional.
- Olavarría (111.708 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Prioridad 2:

- Tandil (123.871 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Región Operativa 5:

Prioridad 1:

- Bahía Blanca (301.572 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Prioridad 2:

Tres Arroyos (57.110 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
Coronel Suarez (38.320 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Región Operativa 8:

Prioridad 1:

- Dolores (27.042 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Prioridad 2:

Chascomús (42.277 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.

Región Operativa 9 - RMBA:

Prioridad 1:

- La Plata (654.324 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Merlo (321.109 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.

Prioridad 2:

- Gral. San Martín (414.196 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- La Matanza (1.775.816 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Quilmes (582.943 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Moreno (452.505 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
- Avellaneda (342.677 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter regional.
- Campana (342.677 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.
- Zárate (114.269 habitantes), con jerarquía acumulada de carácter macro regional.

RO6 y 1f – RO 1d:

No registran Prioridad 1 ni 2.

En el marco del análisis que antecede, cuyo objeto ha sido, en esta primera instancia el de recomendar a partir de la comprensión del sistema urbano provincial, sedes de descentralización administrativa de acceso garantizado a la ciudadanía para el emplazamiento de Unidades de Formación, Atención y Promoción del DEFENSOR DEL PUEBLO (UFAP), a partir de una estrategia regional / municipal, fundamentada desde el punto de vista urbano – territorial, es pertinente reflexionar en lo siguiente:

RO del PET Bs. As.	Municipio	Jerarquía Acumulada	Prioridad de localización	Localización UFAP
RO 1A	San Nicolás	Regional	1	UFAP
	San Pedro RO 2 y 1A	Macro	2	
RO 1 E / 7	General Pueyrredón	Regional	1	UFAP
	Necochea	Regional	1	Futura UFAP
	Balcarce (7)	Regional	2	
RO 2	Pergamino	Regional	1	UFAP
	Junín	Regional	2	
	Chivilcoy	Micro	2	UFAP
	Bragado	Meso	2	
	Nueve de Julio	Meso	2	
RO 3	Trenque Lauquen	Meso	1	Futura UFAP
	Pehuajó	Meso	1	Futura UFAP
RO 4	Azul	Meso	1	Futura UFAP
	Olavarría	Regional	1	Futura UFAP
	Tandil	Regional	2	
RO 5	B. Blanca	Regional	1	Futura UFAP
	Tres Arroyos	Regional	2	
	Coronel Suárez	Regional	2	
RO 8	Dolores	Regional	1	Futura UFAP
	Chascomús	Regional	2	
	Saladillo	Regional	Sin Prioridad	UFAP
RO 9 RMBA	Gral San Martín	Macro	2	
	La Matanza	Macro	2	
	La Plata	Macro	1	UFAP
	Quilmes	Macro	2	
	Merlo	Macro	1	Futura UFAP
	Moreno	Regional	2	
	Avellaneda	Regional	2	
	Campana	Macro	2	
	Zarate	Macro	2	

Cuadro 4: **Jerarquía acumulada, prioridad de localización UFAP y UFAP existentes por RO PET**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre de 2012. Prioridad 1 corto plazo.

Prioridad 2 mediano plazo

Con respecto a las localizaciones recomendadas en relación a las regiones PET, que surgen de las figuras 28, 29, 30, 31 y 32, se verifica que en las Regiones Operativas 1a, 1E/7, 2 y 9 RMBA, los centros UFAP existentes coinciden exactamente con los propuestos como prioridad 1, los municipios son: San Nicolás, Gral. Pueyrredón, Pergamino y La Plata respectivamente. En la región Operativa 2, se localiza un centro UFAP en el Municipio de Chivilcoy clasificado como prioridad 2. En la Región Operativa se localiza una UFAP, en un municipio que no ha sido priorizado, el de Saladillo.

Las regiones operativas 3, 4, 5 y 8 no tienen actualmente ningún UFAP localizado en su territorio, por lo cual se recomienda en primera instancia la localización de las UFAP en los municipios de trenque Lauquen o Pehuajó (RO3), Azul u Olavarría (RO4), Bahía Blanca (RO 5), Dolores (RO8) y Merlo (RO) RMBA) todos ellos con prioridad de localización 1 – a corto plazo-.

2 SÍNTESIS ESPACIAL

En base a lo expuesto en el apartado anterior, se procede a sintetizar espacialmente la estrategia Urbano Territorial de Localización de UFAP priorizando los siguientes criterios:

- Jerarquía acumulada.
- Accesibilidad y equidistancia de todos los municipios de la región PET. Considerando también la localización de las UFAP en regiones colindantes.
- Asiento de equipamientos judiciales y que pueden tener mucha vinculación con las tareas que se desarrollan en las UFAP.

.Asimismo se estableció como condición que cada región PET haya una ciudad que sea sede UFAP. A excepción de los casos de las regiones litorales.

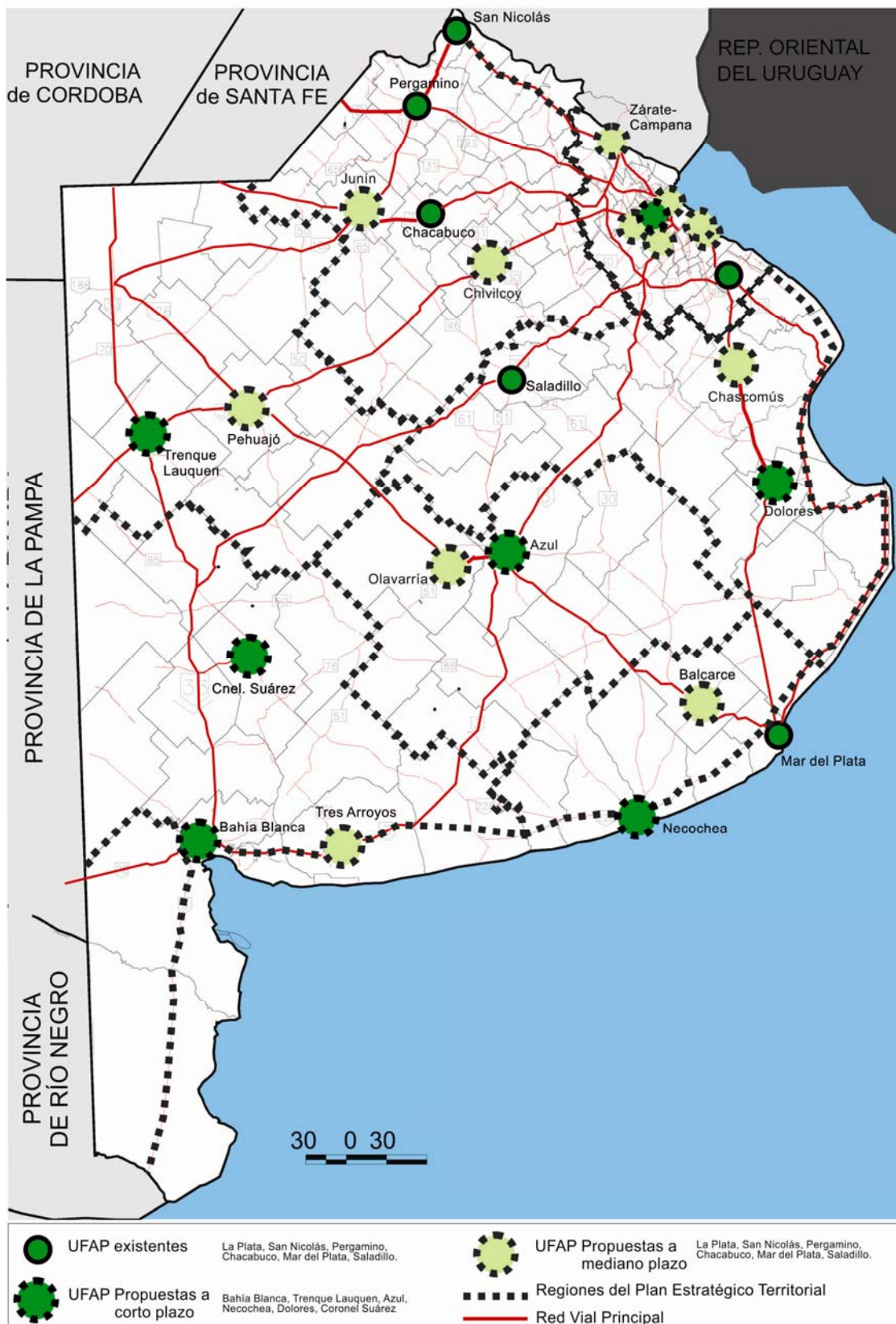


Figura 32: **Propuesta Localización UFAP Provincia de Bs. As**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre de 2012

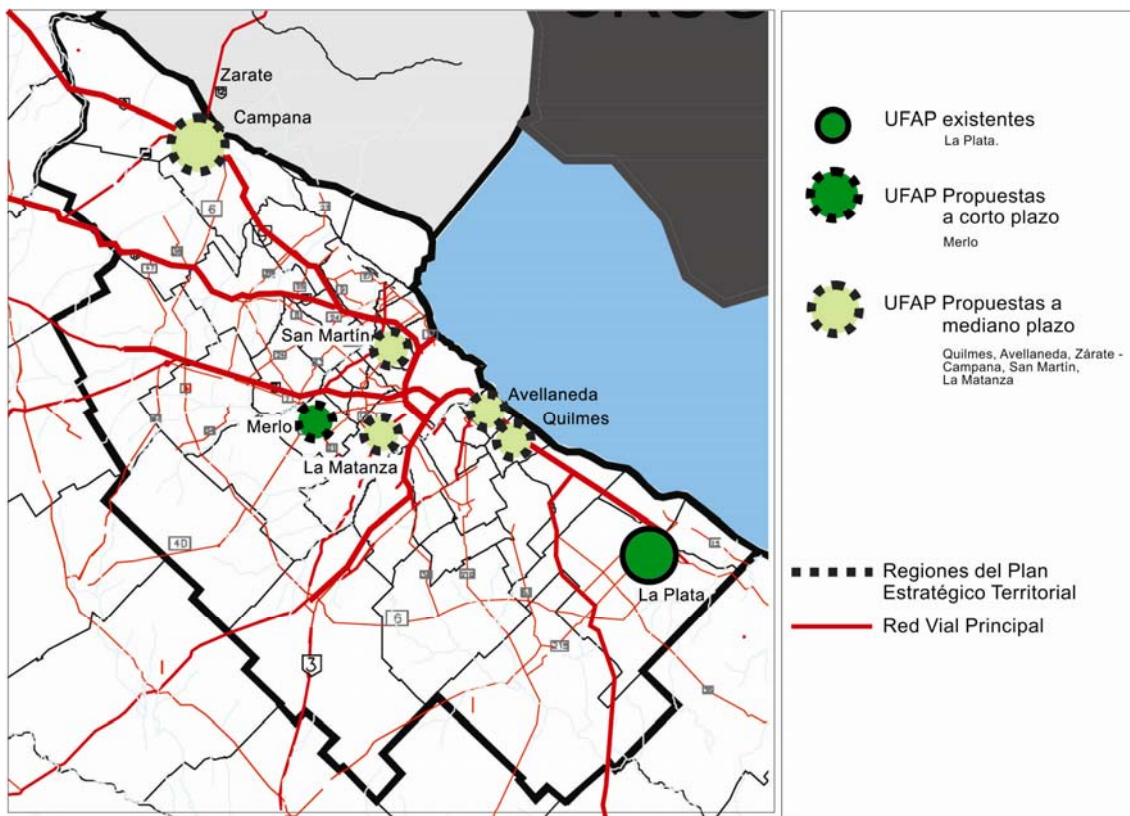


Figura 33: **Propuesta Localización UFAP en la RMBA**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre de 2012

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Blanco, J.; Gurevich, R. (2002). Una geografía de las ciudades contemporáneas.
- 2.- Boix domenech, R. (2003). Redes de Ciudades y Externalidades. Tesis doctoral, departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.
- 3.- Borja, J.; Castells, M. (1998). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Editorial Taurus, España.
- 4.- Demmatteis, G. (1990). Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari, En Boix (Op. Cit.)
- 5.- Demmatteis, G. (2006). En la encrucijada de la Territorialidad Urbana.
- 6.- Entrena durán (2005)
- 7.- Erbiti, C. (2004). Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del Siglo XX: Desafíos para la gestión del territorio. Ponencia en IV Seminario de Ordenamiento Territorial...
- 8.- Ferrao, J. (1998). Red Urbana, instrumento de equidad, cohesión y desarrollo. Revista Eure (vol. XXIV, N° 71) páginas 75-90. Santiago de Chile.
- 9.- Gudiño, M. Elena. y D' inca, Verónica (2002). Cambios en los patrones de localización de ciudades intermedias y globalizadas: Mendoza, Argentina y San Pablo, Brasil [en línea] México: Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 26 p. [citado octubre 16, 2005]. Disponible en http://www.cmq.edu.mx/rii/cuba%202002/grupo/grupo4/t4/gt4_7.htm
- 10.- Gurevich, R. (2007). Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos.
- 11.- Marques Da Costa, E. (2002). Cidades médias. Contributos para a sua definição". Finisterra, Vol. XXXVII, N° 74, pp. 101 – 128.
- 12.- Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2006): Contribución al Plan Estratégico Territorial. La Plata.
- 13.- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- 14.- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (2011): Plan Estratégico Territorial: Argentina Urbana, avance 2. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- 15.- Randle, P. atricio (1992): Ciudades Intermedias – Su reactivación en la región pampeana – Bases para una política de reordenamiento de la red urbana para un más orgánico desarrollo nacional y regional, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, Concurso Metas para el Futuro Argentino
- 16.- Sechi, Bernardo et al (1968): Análisis de las Estructuras Territoriales. Ed. Gustavo Gilli, Madrid. Citado en Randle (1992).
- 17.- Tauber, F (2001). PRDM: el Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios argentinos.
- 18.- Tauber, F. (1997). Región capital: tiempo de cimientos.
- 19.- Tauber, F. (2000). Región capital y área metropolitana.
- 20.- Tauber, F. (2000). Región capital y área metropolitana.
- 21.- Tauber, F. (2001). Metodologías para la implementación de un plan estratégico.
- 22.- Tauber, F. (2007). La Región, una alternativa necesaria de gestión territorial.
- 23.- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación: Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos.
- 24.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J. (2002). Procesos de innovación en la gestión local: información, tecnologías de gestión, participación comunitaria y readecuación organizacional: el caso de Tres Arroyos.
- 25.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Sanchez, M. (2010). Plan estratégico de seguridad vial de la Región Capital, provincia de Buenos Aires, en el marco de un plan estratégico para el desarrollo regional.
- 26.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Sanchez, M. (2010). Plan estratégico de seguridad vial de la Región Capital, provincia de Buenos Aires, en el marco de un plan estratégico para el desarrollo regional.

- 27.- Tauber, F.; Martino, H.; Sánchez, B.; Ulacia, A.; Primerano, P.; Maqueda, L. (2011) Plan particularizado de ordenamiento urbano y territorial para el borde metropolitano asociado a corredores concéntricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- 28.- Tauber, F; Delucchi, D.; Sánchez Arrabal, M.; Frediani, J. (2007). Diseño de una estrategia de desarrollo regional.
- 29.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1998). El Observatorio de Calidad de Vida de la Región Capital.
- 30.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1998). El Observatorio de Calidad de Vida de la Región Capital.
- 31.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M., Delucchi, D.; Martino, H. (2000). Proyecto: Diseño de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de desempeño en la gestión de los gobiernos locales.
- 32.- Ziccardi, A.(2008). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. En Revista Bitácora 13, pag. 93- 108. Universidad Nacional de Colombia. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3408688>.

FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, Secretaría de Obras Públicas, Dirección Nacional de Vialidad

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, Dirección de Vialidad

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Guía Judicial.

<http://www.scba.gov.ar/guia/default.asp>

MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Regiones sanitarias. <http://www.ms.gba.gov.ar/regiones/regiones.html>

MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Guía de establecimientos. <http://www.ms.gba.gov.ar/estadisticas/guia.pdf>

INDEC (2001): CNPHyV 2001 Población en Provincia de Buenos Aires según localidad.

INDEC (2001): CNPHyV 2010. Tasa de crecimiento intercensal por partidos de la Provincia de Buenos Aires

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (2012): Sistema Universitario nacional. <http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario>

http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/pet_avance_2008.pdf

<http://www.cofeplan.gov.ar/html/autoridades/>

http://www.planif-territorial.gov.ar/html/presentacion_bicentenario/

http://www.buenosaires2016.org/845_Lineamientos_Estrategicos_para_la_Regi%3%B3n_Metropolitana_De_Buenos_Aires._Nuevas_condiciones,_nuevos_horizontes..htm

DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

El objetivo de este informe es elaborar una propuesta de emplazamiento de Unidades de Formación, Atención y Promoción (UFAP) del Defensor del Pueblo en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, desde el punto de vista socio-económico. Esta dimensión se articulará, posteriormente, con los informes elaborados desde la dimensión geográfica y la urbano-territorial.

Considerando que la propuesta debe orientarse a un número limitado de UFAPs a crear, se ha pensado en un esquema de alrededor de 20 emplazamientos, con independencia de las sedes actualmente existentes. Se presentará una propuesta de los partidos donde deberán emplazarse las nuevas sedes, a partir de la delimitación de “territorios de vinculación” (agrupamientos de partidos que consideran la cercanía geográfica, las características socio-económicas y culturales compartidas y los vínculos o redes institucionales existentes entre ellos). Además de la propuesta de localización, se planteará una recomendación de funcionamiento de las UFAPs que permita maximizar la accesibilidad de la población de su territorio de vinculación correspondiente.

La meta que ha orientado el desarrollo de la propuesta desde la dimensión socio-económica se relaciona con el objetivo explícito de la Defensoría de garantizar y facilitar el acceso de la población más vulnerable de la provincia a la defensa y promoción de sus derechos. Por ello, tanto el marco conceptual como la metodología utilizada en este informe dan cuenta de la definición, ubicación y accesibilidad de estos sectores de la población provincial.

Debido a los tiempos acotados para la elaboración de esta propuesta (alrededor de un mes de trabajo), se ha delineado una estrategia de búsqueda y análisis de información factible de concretar en el corto plazo.

El informe se ha organizado a partir de la siguiente estructura: en el primer apartado se presenta un análisis de los antecedentes de regionalización implementados por distintas áreas de la gestión social en la provincia. Luego se desarrolla el marco conceptual y metodológico que permiten construir la estrategia de localización de las nuevas UFAPs. Finalmente, se presenta la propuesta de localización y su fundamentación.

I. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE REGIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL

Como primer acercamiento a la problemática de la delimitación de zonas, territorios o regiones de emplazamiento de sedes de la Defensoría en la provincia, se realizará una breve descripción y un análisis de las diferentes regionalizaciones que, tanto desde el nivel nacional como provincial, se implementan actualmente para la gestión de la acción social estatal en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Con estos fines, se considerará en primer lugar el esquema implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; luego se tomarán las distintas áreas de la administración provincial relacionadas con la gestión social: Ministerio de Desarrollo Social -y dentro de su órbita, la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia-, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación, el Poder Judicial, entre otros.

1. Administración Nacional (Ministerio de Desarrollo Social)

El paradigma de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se apoya en el abordaje territorial como herramienta primordial tanto para la planificación como para la puesta en marcha de políticas sociales integrales desde un Estado presente, promotor y participativo. Esta estrategia implica una mirada de las políticas sociales a partir de la dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, y la acción coordinada entre el Estado, las organizaciones sociales y las comunidades.

Para consolidar una red social entre estos diferentes actores, el trabajo incluye como herramientas de gestión los Centros Integradores Comunitarios, los Centros de Referencia, los Promotores Territoriales para el Cambio Social con el fin de impulsar la organización y la participación de las comunidades en los diagnósticos de sus problemáticas y en la propuesta de soluciones que les permitan transformar sus realidades. Desde el nivel central, se asume entonces como función principal la articulación, el fortalecimiento y el acompañamiento técnico, político y administrativo de los equipos técnicos en el territorio.

Los Centros de Referencia (CDR) son espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas. Distribuidos por todo el país, los CDR funcionan como delegaciones locales del nivel central, cuya forma de

trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales. Por otra parte, las distintas áreas de decisión técnico-administrativas del Ministerio, apoyan a los Centros de Referencia en el planteo de estrategias que faciliten la implementación de las políticas sociales integrales en el territorio. Los centros de referencia correspondientes a la Provincia de Buenos Aires están localizados en la actualidad en 16 sedes: Bahía Blanca, Dolores, General Villegas, Junín, La Plata, Luján, Mar del Plata, Mercedes, Olavarría, Pergamino, San Nicolás, San Pedro, Trenque Lauquen, Tandil, Tres Arroyos, Chascomús. El esquema de regionalización se encuentra en modificación por lo que recientemente se crearon varias sedes. Se anexa un cuadro con la información disponible de la zona de influencia de cada CDR (Ver Anexo 1).

2. Administración Provincial

2.1. Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social de la provincia mantiene un esquema de atención en el territorio compuesto por centros regionales, delegaciones y descentralización en el municipio.

Los centros regionales consisten en equipos técnicos presentes en el territorio, organizados en regiones. El esquema de regionalización consiste en 10 unidades territoriales conformadas por grupos de partidos de la provincia conforme a un criterio complejo de organización política, zona geográfica y cantidad de población. Cinco regiones agrupan a los partidos pertenecientes al conurbano bonaerense y partidos aledaños. Las otras cinco agrupan a los partidos del interior bonaerense. Se anexa mapa y listado de centros regionales y partidos que los componen (Anexo 1).

Los centros regionales se complementan con tres delegaciones ubicadas en los centros urbanos principales: Mar del Plata, Bahía Blanca y CABA.

Por último, el sistema de atención tiene uno de sus principales componentes basado en la atención descentralizada en la administración municipal. A partir de la descentralización de una porción importante de su presupuesto, un muy elevado nivel de prestaciones sociales es efectivizado desde el nivel municipal a través de las secretarías de desarrollo social, quienes funcionan conveniadas con el Ministerio. Esta descentralización permite no sólo la posibilidad de contar con efectores de proximidad, sino también con un nivel elevado de autonomía en la gestión administrativa de los mismos.

- **Subsecretaría de Niñez y Adolescencia**

En la provincia de Buenos Aires, la sanción de la Ley 13.298, del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, significó el comienzo de un camino de construcción de un nuevo paradigma basado en ejercicio pleno de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este enfoque, supone una reorganización de todo el sistema de atención, incluyendo otra modalidad de presencia en el territorio bonaerense. La implementación del nuevo sistema se funda en acciones y estrategias en el territorio para promover y hacer efectivos los derechos basados en obligaciones que los Estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos. Bajo el nuevo paradigma, los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos en crecimiento y sus necesidades deben ser tratadas como Derechos a satisfacer y no como carencias, por lo que es necesario intervenir para satisfacerlas dónde y cuándo se producen y así prevenir, proteger y restituir el Derecho vulnerado.

Si bien el Estado es concebido como el garante de las condiciones necesarias para que los niños y adolescentes ejerzan plenamente sus Derechos, se impone la perspectiva de la corresponsabilidad. Esto significa una redefinición de lo público estatal. En un contexto democrático lo público es "lo de todos". A partir de este enfoque, cobran especial relevancia, además del Estado provincial, los municipios, las familias y las organizaciones de la comunidad. Por este motivo, por medio de la Ley 13.298 el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez. Dicha desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración, para lo cual la ley crea la figura del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD) como instancia originaria municipal donde se reciben y abordan situaciones de vulneración de derechos en los menores de 18 años: violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono, situación de calle, adicciones y otras problemáticas vinculadas a situaciones de riesgo social de origen.

Con el objetivo de que la autoridad central, el ministerio de Desarrollo Social, mantenga una presencia organizada en el territorio, se crean los Servicios Zonales Promoción y Protección de Derechos (SZPPD), mediante la reglamentación de dicha ley (Decreto 300/05). De esta forma, la autoridad de aplicación asume la obligación y la responsabilidad de garantizar la correcta implementación de la Ley en el territorio.

Por resolución N° 80/10 del Ministro de Desarrollo Social, se estableció una nueva competencia territorial de los SZPPD, reemplazando la transición inconclusa hacia las

Regiones Educativas y retrotrayendo la competencia a las Regiones Judiciales, por no resultar la primera operativa en términos de implementación de la Ley 13.298. Luego de más de dos años de creación del nuevo Sistema, que reemplazó al obsoleto y perimido Patronato de Menores, se evaluó como necesario establecer las jurisdicciones de los SZPPD coincidentes con el criterio territorial establecido para los departamentos judiciales dispuesto por la ley orgánica del Poder Judicial (Decreto-Ley 7896/72 y modif.) por resultar más ajustado a la práctica real de las intervenciones emanadas del Poder Ejecutivo, que requieren control de legalidad por parte del Poder Judicial. Esto adquirió especial relevancia en relación a la permanente coordinación de acciones entre los actuales Juzgados de Garantías, Asesorías de Incapaces y los futuros Juzgados Unipersonales ante la necesidad de establecer criterios de intervención conjuntos de acuerdo a lo establecido por la Ley 13.634 referidas al Proceso de Familia. Las sedes de los juzgados de causas asistenciales de menores se encuentran localizadas en 23 distritos: Trenque Lauquen, Azul, Tandil, Bahía Blanca, Tres Arroyos, Dolores, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, General Pueyrredón, Zárate-Campana, Mercedes, Moreno, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, San Isidro, San Martín, San Nicolás. Se anexa mapa con los distritos judiciales (Anexo 1).

En el ámbito municipal son 112 los distritos que firmaron el Convenio de Adhesión a la Ley 13.298 y conformaron sus Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SLPPD), de acuerdo a lo establecido por la normativa, que se sostienen con parte del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (Ley Provincial 13.403).

2.2. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud divide a la provincia (por Ley 7.016 de 1964) en doce regiones sanitarias. Las mismas fueron concebidas con la misión de gestionar en forma descentralizada las políticas de salud, y los criterios contemplados para su conformación apuntaban a generar iguales respuestas para iguales necesidades. Se contemplaba que las regiones tuvieran incumbencia en la gestión de recursos humanos, tecnología e infraestructura.

En el año 2006, por medio del Decreto 3.377 se incorporó una nueva reglamentación para el funcionamiento de las regiones sanitarias, en la cual se creó el Ente Descentralizado Hospital Integrado de la Región Sanitaria. A partir de ello se concibe a las mismas como la Red Asistencial integrada por todos los establecimientos públicos provinciales ubicados en su zona de cobertura geográfica que cumplan funciones de servicios de Atención de la Salud en los tres niveles de prevención: Primaria,

Secundaria y Terciaria, de acuerdo a un criterio unitario pautado por el Ministerio de Salud. En su artículo 5to, el Decreto 3.377 otorga al director regional el rango equivalente al director de un hospital regional. Las sedes de las regiones sanitarias se encuentran en los partidos de Bahía Blanca, General Pueyrredón, Ensenada, Azul, Pehuajó, Junín, Pergamino, Chivilcoy, San Isidro, Lomas de Zamora, Merlo y La Matanza. Se anexa cuadro con el detalle de composición de las doce regiones sanitarias (Anexo 1).

2.3. Dirección General de Cultura y Educación

A partir de la implementación del Plan Educativo 2004-2007, la Dirección General de Cultura y Educación implementa una nueva regionalización educativa, que divide a la provincia en 25 regiones. La misma se propone como objetivos fortalecer la descentralización vigente, proponer una organización que garantice el logro de aprendizajes, propender a una mayor participación activa de los organismos locales en las decisiones distritales (consejos escolares, secretarías de inspección, escuelas, cooperadoras) y viabilizar la gestión institucional.

Según se especifica en el portal de la DGCyE, las variables consideradas para establecer dicha regionalización fueron: las secciones electorales, la superficie en km², la densidad de población, la matrícula escolar, la cantidad de establecimientos educativos y universidades, la ubicación del Poder Judicial, entre otros. Se anexa mapa de las regiones educativas y los distritos que las componen (Anexo 1).

2.4. Poder Judicial

Para la administración de justicia en el territorio provincial, a partir de la Ley provincial 5827 y sus modificatorias, el Poder Judicial establece que para los Fueros Civil y Comercial, de Familia, Contencioso Administrativo, de Responsabilidad Penal Juvenil y Criminal y Correccional divide la provincia en veinte Departamentos Judiciales, de los cuales actualmente se encuentran en funcionamiento los siguientes (diecinueve departamentos): La Plata, Mercedes, San Nicolás, Dolores, Bahía Blanca, Azul, Mar del Plata, Junín, San Isidro, Trenque Lauquen, Morón, San Martín, Lomas, Necochea, Pergamino, Quilmes, Zarate, Campana, La Matanza. Se anexa mapa de los Departamentos Judiciales y sus sedes (Anexo 1).

2.5. Otros esquemas de regionalización relevantes en la provincia

Según se especifica en el relevamiento realizado por el Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires (GPBA, 2012), el resto de los organismos provinciales

implementa actualmente otras modalidades de regionalización, basadas en diversos criterios:

- Ministerio de Trabajo: 46 delegaciones regionales.
- Registro de las Personas: 19 delegaciones.
- Instituto Cultural: 12 regiones.
- Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA): 14 regiones.
- Instituto de Previsión Social: 9 delegaciones regionales.
- Secretaría de Deportes: 24 regiones.
- Registro de la Propiedad: 17 delegaciones.
- Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA): 13 subgerencias de coordinación regional.
- Dirección de Vialidad: 12 zonas.
- Ministerio de Asuntos Agrarios: 7 regiones.
- Dirección Provincial de Personas Jurídicas: 15 delegaciones.
- Ministerio de Seguridad: 4 regiones de las que dependen 32 jefaturas departamentales.
- Servicio Penitenciario: 10 complejos penitenciarios de los cuales dependen 52 unidades penitenciarias.
- Dirección General de Salud Penitenciaria: 10 áreas sanitarias.
- Patronato de Liberados: 6 regiones que agrupan a 30 delegaciones zonales.

3. Esquema vigente de regionalización de la Defensoría

Actualmente, la Defensoría del Pueblo cuenta con su Sede Central en el centro del casco urbano de la ciudad de La Plata, y ha realizado su primera instancia de descentralización territorial a través de la creación de seis Casas de Derechos. Las Casas de Derechos se encuentran ubicadas en CABA, Chacabuco, Mar del Plata, Pergamino, Saladillo y San Nicolás; en ellas se brinda atención, recepción de demandas y asesoramiento a la población por parte de profesionales en los diferentes temas que trabaja la Defensoría¹².

Las vías por las cuales las personas que habiten o se encuentren en tránsito en la provincia de Buenos Aires pueden hacer llegar sus quejas o demandas (en su primera instancia) a la Defensoría son cuatro: personalmente o por carta -a la Sede Central o a las Casas de Derechos-, por teléfono -a través de un servicio gratuito 0800-, o por Internet -a través de un formulario de contacto habilitado en su página Web.

¹² Actualmente se encuentra en proceso de creación la séptima Casa de Derechos, que funcionará en la localidad de Tranque Lauquen.

Por otra parte, desde marzo de 2011 se implementa el “Programa Guías Ciudadanos”, que desarrolla una estrategia de articulación destinada a la promoción y difusión de los derechos de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, a través de la interacción con organizaciones sociales, académicas, culturales y profesionales ubicadas en el territorio de la provincia. El programa busca generar una relación de proximidad entre el Defensor del Pueblo y la población con derechos vulnerados; funciona actualmente en La Matanza, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Quilmes, Berazategui, San Martín, Florencio Varela, Avellaneda y Zárate.

4. Algunas conclusiones sobre la regionalización

El análisis del funcionamiento de los distintos esquemas de regionalización de la gestión social estatal implementados en el ámbito de la provincia indica que el territorio puede ser atendido desde un nivel regional pero siempre en combinación con efectores de nivel local. En todos los casos analizados se encuentra que, a pesar de implementar diferentes enfoques, los centros regionales - que oscilan entre 10 y 20 centros regionales situados a determinada distancia unos de otros- no pueden prescindir de efectores de mayor proximidad.

La complejidad de la cuestión social, la extensión territorial en el interior bonaerense y la heterogeneidad y densidad poblacional en las áreas metropolitanas han llevado a que tanto la percepción de los problemas como la atención de los mismos no puedan prescindir de estructuras con fuerte presencia y despliegue en el territorio. En forma creciente en el tiempo, para las estructuras gubernamentales de gestión social, ha sido imposible realizar una atención efectiva de la problemática social sin contar con efectores de mayor proximidad distribuidos por el territorio. La necesidad de avanzar en un nivel mayor de discriminación presenta al distrito como la unidad de gestión e intervención necesaria para garantizar los niveles mínimos de proximidad. Tanto para el caso de las estructuras de la Nación como de la Provincia, esto ha llevado a un involucramiento necesario y creciente del municipio como el efector privilegiado que garantiza cierto nivel de proximidad. El creciente esquema de descentralización en la gestión social, pone al nivel de implementación distrital en el centro de la escena. Esta situación tiene un reflejo en la aplicación de los fondos provinciales y nacionales, que ha llevado a que lleguen a representar hasta el 60% del gasto en desarrollo social de los municipios.

A partir de las entrevistas realizadas con los funcionarios de la Defensoría responsables de las áreas que se encuentran en contacto con la población, se desprende que la estructura de la Defensoría necesita ampliar su capacidad de presencia en el territorio, evaluando como factible la posibilidad de crear una cantidad

de sedes que podría alcanzar un número de alrededor de 20 UFAPs. Este esquema debería garantizar, para la Defensoría, una mejora en la accesibilidad del ciudadano - en particular de los más vulnerables-, sin generar efectos no deseados de burocratización en su estructura administrativa.

Teniendo presente esta evaluación y las conclusiones sobre los esquemas de regionalización implementados por la administración nacional y provincial, se desprende que para el supuesto de aproximadamente 20 UFAPs distribuidas por el territorio de la provincia, se debería contar, además, con un dispositivo que garantice un mayor nivel de proximidad. Dicho dispositivo -que podría constituirse a partir de una profundización de la experiencia del “Programa Guías Ciudadanos”- debería funcionar como nexo entre los territorios más inaccesibles y la sede regional, sean éstos “barrios de relegación” para el caso de las áreas metropolitanas, o “pequeñas localidades” aisladas en el interior bonaerense.

Las regionalizaciones estudiadas permiten constatar, a su vez, la vigencia en el territorio de distintas redes de integración entre municipios (entramados y vínculos institucionales generados a partir de su funcionamiento articulado en tanto región); al tiempo que detectar ciertos patrones de centralidad (distritos que funcionan como centros donde se localizan las sedes dentro de cada región).

El sentido de agregación responde a patrones diferenciados por tipo de territorio: en las áreas metropolitanas se perciben patrones de centralidad que se corresponden, en gran parte de los casos, con las cabeceras de departamentos judiciales, mientras que en el interior se dan patrones de integración o de relación dados por las regiones de la gestión social, sección electoral y región sanitaria.

Tanto las conclusiones sobre los niveles de proximidad como las consideraciones sobre los patrones de integración y de centralidad de los municipios brindan elementos importantes a tomar en cuenta como insumo para la definición de la estrategia de localización de las UFAPs. Todas ellas serán retomadas más adelante.

II. DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1. Marco conceptual

Para el desarrollo del marco teórico se dará cuenta brevemente de las tres cuestiones claves que permiten abordar, desde la dimensión socio-económica, la problemática del acceso a la defensa de sus derechos de los ciudadanos pertenecientes a los sectores más vulnerables: el concepto de vulnerabilidad y su relación con la pobreza, la noción de construcción de ciudadanía y el concepto de accesibilidad.

- ***Vulnerabilidad - pobreza***

El concepto de vulnerabilidad social surge en el marco de las discusiones acerca de la idea de exclusión social, planteándose como una concepción superadora de la dicotomía inclusión-exclusión. En el contexto de las discusiones académicas y los debates políticos franceses de los años '90 -donde tuvo una amplia difusión el concepto de exclusión para referir a la cuestión social- autores como Robert Castel (1991, 1995, 2000) y Serge Paugam (2000), plantearon la necesidad de revisar y especificar el alcance y significado del concepto, criticando sus connotaciones terminológicas. Castel sostiene que hablar en términos de exclusión implica “establecer una calificación completamente negativa que designa la falta sin aclarar en qué consiste ni de dónde proviene” (2000:248) y “se corre el peligro de autonomizar esas situaciones-límites (...) de convertirlas en un estado que se trataría entonces de subsanar en sí mismo” (1995: 28). Para este autor, las situaciones de exclusión sólo adquieren sentido si se las ubica como el resultado de un proceso que se origina no en la periferia sino en el centro de la vida social. Paugam también señala que la exclusión no puede ser pensada como un estado, sino que debe ser considerada en conjunto con su antagónico -la inclusión- y como un concepto horizonte, es decir, como un punto de llegada.

La importancia de estas críticas radica en que plantean la necesidad de considerar los procesos sociales que operan con antelación a que ciertos sectores de la población lleguen hacia posiciones extremas de carencia, marginalidad, aislamiento social o pobreza absoluta, remarcando que debe prestarse atención a la configuración de situaciones de vulnerabilidad, precariedad y fragilidad que suelen precederlas y alimentarlas.

Castel propone reemplazar la noción de exclusión por la de desafiliación, que connota la idea del efecto de un proceso de “degradación” con respecto a una situación anterior. A partir del cruce de dos vectores (integración / no integración al mercado de trabajo -plano económico-, e inserción / no inserción en la sociabilidad socio-familiar -soportes relacionales y de protección social-) el autor plantea que se pueden definir tres zonas de organización o cohesión social: de integración, de vulnerabilidad y de desafiliación. Así, la zona de vulnerabilidad “ocupa una posición estratégica, (...) es ella la que produce las situaciones extremas a partir de un basculamiento que se produce en sus fronteras. Me sirvo del término de vulnerabilidad para designar un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura” (1995: 29). Para Castel, la pobreza extrema aparece, así, como la resultante de una serie de rupturas de pertenencia y de fracasos en la constitución de los vínculos sociales, situación a la que

debe responderse insistiendo sobre la noción de inserción: “la referencia a la inserción tiene por lo menos el mérito de mostrar que el desafío contemporáneo de la pobreza no será remontado solamente distribuyendo socorros, sino también esforzándose por rellenar ese vacío social” (1991: 30).

Trasladando el abordaje de Castel al contexto latinoamericano de los años '90, Alberto Minujin (1998) sostiene que la perspectiva de la inclusión, vulnerabilidad y exclusión permitió incorporar al análisis social la consideración de las necesidades como derechos, ya que la inclusión social está referida explícitamente a tener la posibilidad real de acceder a los derechos sociales.

Adoptar un enfoque holístico de la vulnerabilidad permite superar las visiones estáticas de la pobreza que plantean los conceptos de marginalidad, exclusión y los indicadores tradicionales de pobreza. Al tratarse de una mirada procesual, permite visualizar las causas del fenómeno, habilitando la capacidad potencial de formular políticas tendientes a actuar sobre ellas, en lugar de “paliar” sus consecuencias.

- **Construcción de ciudadanía**

Desde la óptica de Marshall, la ciudadanía es un proceso de desarrollo en el cual partiendo de los derechos civiles se incorporan los derechos políticos y finalmente los derechos sociales. Pero lo entiende como la vigencia de distintos tipos de derechos formales.

A diferencia de Marshall, Vera Telles define la óptica de la ciudadanía a partir de la no-pobreza y de los derechos no ejercidos: “...la pobreza señala la destitución de derechos de amplias mayorías de la sociedad (...) sin riesgos de exageración la pobreza y la ciudadanía son categorías antinómicas... En la óptica de la ciudadanía la pobreza no existe, existen individuos y grupos sociales en situaciones particulares de denegación de derechos”. De esta forma lo que se obtiene es “otra forma de plantear la cuestión social, poniendo el foco en las causalidades y responsabilidades...” (Telles, 1996:20). Desde esta perspectiva, la ciudadanía pasa a ser un proceso social que se construye colectivamente. Un proceso social que está orientado por un sentido emancipatorio que no se limita a la existencia del derecho formal sino que da cuenta de los procesos de producción y reproducción de los mismos.

Esta perspectiva intenta a poner en evidencia aquellas acciones que, individual o colectivamente se organizan deliberadamente para lograr que el Estado garantice un beneficio y que éste sea apropiado socialmente a partir de la vigencia de prácticas sociales que lo reproducen en el cotidiano. Estas prácticas de defensa del derecho lo reproducen socialmente en el tiempo a partir de acciones consecuentes con su mantenimiento. El concepto intenta echar luz en el ejercicio de micro poderes de

escala local que inciden en los mecanismos de reproducción. Esta concepción no supone que el derecho concluye con la sanción de una norma sino que lo entiende como un proceso con diferentes momentos y facetas como la visibilización, la legitimación, la legalización y la institucionalización (López, 2000). De esta forma, el ejercicio de derechos está condicionado, entre otros factores, por el acceso que el sujeto tenga a las instituciones.

- **Accesibilidad**

La accesibilidad ha sido definida como la forma en que los servicios de salud se acercarían a la población. Este concepto fue entendido como un problema de la oferta y sería necesario, desde esta óptica, eliminar las barreras que se pudieran interponer. Las barreras fueron caracterizadas como: *geográficas*, si se entendía que la imposibilidad de acercar los servicios a la población era por un problema geográfico, ya sea a un accidente geográfico, o una barrera construida por el hombre (por ejemplo, una autopista). Las barreras *económicas* aludían a la imposibilidad de acceso por motivos de falta de dinero, tanto para el transporte como, por ejemplo, para comprar medicamentos. Las barreras *administrativas* expresaban la dificultad que impone la organización misma de los servicios, por ejemplo los horarios de atención o los turnos. La cuarta barrera fue definida como *cultural* y estaba centrada en que las diferentes culturas entre el personal de los servicios y la población también podían ser una barrera de acceso. Tomando palabras del Profesor J. Samaja, la redefinimos como barrera simbólica en tanto consideramos que el imaginario social y las representaciones también pueden constituirse en barreras.

El problema de definir a la accesibilidad desde la oferta es que queda invisibilizado el hecho de que los sujetos también son constructores de accesibilidad. Definir la accesibilidad como el encuentro entre los sujetos y los servicios incorpora una dimensión que obliga a pensar este concepto desde otra perspectiva. Si se considera que se trata de un problema de oferta, las representaciones, discursos y prácticas de la población no son necesariamente considerados por los servicios a la hora de dar respuestas para mejorar la accesibilidad. Al pensarlo como un problema de encuentro/desencuentro entre la población y los servicios de salud, es ineludible la inclusión de las prácticas de vida y salud de la población en cada estrategia para mejorar el acceso.

En el marco de este estudio se entiende la accesibilidad como una relación entre los servicios y los sujetos en la que, tanto unos como otros, contendrían en si mismos la posibilidad o imposibilidad de encontrarse. Esto nos lleva a considerar el concepto en su complejidad, incluyendo en su análisis su dimensión relacional. Se hace necesario

pensar en la población, en los servicios y en la relación entre los servicios y la población en tanto los servicios son productores de discursos que se entranan en representaciones y prácticas de la población dando como resultado distintos modos de acercamiento y utilización. Dicho esto, definimos accesibilidad como el vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios (Stolkiner y otros, 2000). Este vínculo se construye a partir de una combinatoria entre las *“condiciones y discursos de los servicios y las condiciones y representaciones de los sujetos y se manifiesta en la modalidad particular que adquiere la utilización de los servicios”* (Stolkiner y otros, 2000).

- ***Igualdad en el acceso***

En el capitalismo de bienestar de la posguerra, los conceptos de igualdad y Estado de bienestar se convirtieron en sinónimos. Pero existen pocos conceptos con significados tan variados como el de igualdad, por lo que se hace necesario aclarar qué es lo que pretendemos igualar. Igualdad puede denotar ecuanimidad y justicia (es decir, cuestiones relacionadas con la equidad), la distribución de las oportunidades, recursos y capacidades (lo que alude a la igualdad de posibilidades vitales), la asignación de gratificaciones y la diferenciación de condiciones de vida (una igualdad mas estática de aquí y ahora) o las permanentes divisiones sociales (una cuestión de formación de clases). También se invoca la igualdad cuando los reformadores o líderes sociales apelan al universalismo y la solidaridad (cuestiones relacionadas con la igualdad de derechos y deberes). En el sentido más amplio, la igualdad constituye el principal *leitmotiv* de la ciencia social. El significado sustantivo de igualdad o desigualdad se halla fuertemente vinculado a cada lugar y cada época. No sólo algunas sociedades y culturas son más intolerantes con las desigualdades, sino que aquello que alude cuando se habla de igualdad o de ecuanimidad puede diferir cualitativamente. (Esping – Andersen, 2000: 16)

La igualdad en el acceso de los bonaerenses a las sedes de la Defensoría deberá compensar las diferencias existentes entre la población y entre los vastos territorios de la provincia en los cuales habita, las cuales condicionan la accesibilidad.

Un criterio de igualdad en los niveles de accesibilidad de los bonaerenses a las UFAPs se puede basar en una igualdad del costo de oportunidad en el uso del fondo de trabajo. Es decir, que a cada ciudadano le cueste lo mismo acceder a la UFAP que le corresponda. Dependiendo de cada tipo de territorio, se deberá valorar el tiempo invertido, el esfuerzo realizado y el dinero gastado en el desplazamiento de las personas hasta la UFAP correspondiente. Ello significaría que, a pesar de la

diversidad de zonas y territorios de la provincia, cada ciudadano tendría igual derecho al acceso a la Defensoría.

En este sentido, a cada territorio le correspondería una UFAP hacia la cual una parte de la población provincial tendría un acceso razonable. Desde el punto de vista de la UFAP, cada una de ellas tendría así una **zona de trabajo** o **zona de atención** dada por los territorios que tienen a esa UFAP como la más accesible desde el punto de vista de la accesibilidad física (distancia/tiempo/costo).

Pero como se ha demostrado anteriormente, la vinculación entre el ciudadano y la Defensoría no es sólo una cuestión de accesibilidad física, dado que las barreras de tipo cultural y simbólico también se interponen en la construcción del vínculo ciudadano-Defensoría. La necesidad de que cada UFAP desarrolle una acción educativa, de promoción, difusión y vinculación, es una condición que define a la zona de trabajo o zona de atención.

La **zona de atención** es un espacio de relativa homogeneidad sociocultural dado por el persistente entramado de relaciones y vínculos de trabajo en la gestión social. Estas continuidades socioculturales se construyen por los vínculos generados a partir del trabajo social cotidiano realizado por las diversas redes institucionales de la gestión social nacional, la gestión social provincial, la gestión educativa, la gestión de niñez y de justicia en torno a la población vulnerable. Estos vínculos llevan a que la población vulnerable se referencie en primer término en relación a la cabecera de su distrito y en segundo término con los distritos que ofician de centros administrativos para la gestión social.

Los distritos con mayor **capacidad de gestión social** construyen vínculos con su entorno resolviendo barreras simbólicas de accesibilidad y construyendo cierta homogeneidad sociocultural. La existencia de estos vínculos hacia estos centros de atención de la gestión social describen **patrones de centralidad** que vinculan a los distritos con alta capacidad de gestión social con los de baja capacidad. La persistencia de centros y periferias y las continuidades socioculturales en dicho entramado de gestión social plantea cierta conveniencia en términos de accesibilidad cultural para las localizaciones de las UFAPs y para las definiciones de las zonas de trabajo correspondientes.

2. Estrategia metodológica

Como se ha mencionado anteriormente, la definición de la localización de las UFAPs desde la perspectiva socioeconómica tiene como objetivo la maximización de la

accesibilidad de la población de la provincia a la Defensoría, considerando prioritariamente a la población más vulnerable.

El nivel de accesibilidad dependerá, entre otros factores, del número de UFAPS previstas. Tomando en consideración lo planteado por los funcionarios de la Defensoría (que prevén una factibilidad de alrededor de 20 nuevos emplazamientos) se ha diseñado una estrategia que contemple ese número máximo de sedes y que garantice la maximización del grado de accesibilidad de la población hacia ellas.

En esta etapa, se arribará a la definición de los partidos-sedes de las UFAPS y sus zonas de atención correspondientes. Estas localizaciones surgen del análisis de la localización de la población vulnerable por distritos de la provincia, de la existencia de partidos con alta capacidad de gestión social y de la existencia de vínculos entre partidos relativos a la región social.

Se parte de realizar un análisis de los datos cuantitativos referentes a la demanda efectivizada a la Defensoría, con el objeto de establecer un perfil de la demanda real y potencial y los condicionantes a la accesibilidad. A partir de establecer el perfil del demandante potencial se identifica y describe el subsector de mayor vulnerabilidad. Se detectan los condicionamientos que efectivamente padece para acceder a la Defensoría y efectuar sus reclamos.

Conforme a este perfil, se analizan diferentes indicadores en función de detectar su capacidad de representar a dicho perfil de población. Se realiza una estimación cuantitativa de la población vulnerable de cada uno de los partidos de la Provincia de Buenos Aires¹³. A partir de la información actualizada disponible, se seleccionan los indicadores que más se relacionan con la situación de vulnerabilidad: indicadores de consumo en el hogar, de condiciones de la vivienda, del estado de salud y del nivel educativo de la población y se seleccionan especialmente dos de ellos (punto B.2.3).

Considerando el criterio de igualdad en el acceso, se definen los niveles mínimos de accesibilidad de la población a las UFAPS.

A partir de los indicadores seleccionados se establece un “ranking” decreciente de los distritos según cantidad de hogares/familias en situación de vulnerabilidad. Un primer análisis cuantitativo nos permite identificar una serie de partidos de alto nivel de población vulnerable. Aparece así una primera zona de alto nivel de familias vulnerables en los distritos correspondientes al AMBA. También se destacan distritos aislados de gran cantidad de familias vulnerables en el interior y una gran cantidad de

¹³ Este análisis se realiza a partir de la información disponible del INDEC (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010), del Ministerio de Salud de la Provincia de Bs. As. (Informes años 2007-2008) y de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Bs. As. (Mapa Escolar).

distritos de baja cantidad de población vulnerable definiendo zonas de menor concentración de población vulnerable del interior.

Al mismo tiempo, el estudio de las modalidades estatales de gestión social presentado en el apartado A (sedes de la justicia, gestión social, educativa, de salud) nos permite elaborar el indicador de capacidad de gestión social estableciendo los distritos con mayor o menor nivel de capacidad. Este primer análisis nos permite realizar una definición preliminar de UFAPs correspondiente a las grandes ciudades del interior en las cuales coincide el elevado número de población vulnerable y la capacidad de gestión social del municipio. Dentro de cada grupo de distritos, se disponen sedes en aquellos que tienen mayor cantidad de población vulnerable y donde se verifique el funcionamiento de redes institucionales pre-existentes (sedes regionales de las distintas áreas de la gestión social analizadas).

Conforme a los patrones de integración y de centralidad entre distritos se definen las zonas de trabajo de cada sede integrando a cada uno de los partidos con menos población vulnerable y capacidad de gestión a alguna de las sedes circundantes. Luego se evalúa que se cubran todas las regiones, de forma tal que la población radicada en cada distrito tenga el mismo nivel de accesibilidad. Por último se verifica la igualdad en el acceso: que en cada partido las zonas de atención y las cabeceras verifiquen un mismo nivel de acceso superando los umbrales mínimos de accesibilidad.

2.1. Análisis de las estadísticas sobre las demandas que recibe actualmente la Defensoría

La información que se analiza en este apartado proviene de publicaciones, informes anuales y algunos procesamiento específicos solicitados al Área de Estadísticas de la Defensoría para este estudio¹⁴. Los datos son extraídos de su Sistema Operativo de Gestión, en el cual se ingresan las demandas recibidas por la Defensoría y los pasos que se siguen para su atención.

Los informes muestran que la cantidad de quejas o demandas recibidas crece en forma aritmética desde la creación de la Defensoría en enero de 2010, llegando en la actualidad a más de 4000 casos por cuatrimestre. Este crecimiento responde a las actividades de difusión y a la presencia del Defensor en el territorio. Las quejas percibidas no sólo crecen en cantidad sino también en complejidad de la problemática

¹⁴ Se solicitaron algunos datos más que los que se presentan aquí, que aún no han sido remitidos por la Defensoría.

a abordar, como por ejemplo los casos de las personas en situación de calle que se acercan a las sedes.

En el año 2011, alrededor del 40% de las demandas provinieron de personas residentes en la región capital de la provincia (La Plata 36,5% -2134 demandas-, Berisso 2,5% -149 demandas- y Ensenada 1,2% -73 demandas-). Luego de la región capital, seguían en importancia -con cantidades de demandas presentadas bastante menores- las provenientes de la CABA (408 demandas) y los partidos de La Matanza (318), Lomas de Zamora (276) y Lanús (231). Los informes de la Defensoría afirman que en la actualidad el porcentaje de demandas provenientes de la región capital de la provincia bajó al 20%, correspondiendo el 80% de las quejas a personas provenientes del interior de la provincia o del conurbano bonaerense.

Las materias más frecuentes a las que refieren los casos atendidos en el último año (01/05/2011 al 30/04/2012) son salud con casi el 20%, servicios públicos con el 17,4%, empleo público y seguridad social (9,5%), seguridad vial (9,4%) y reclamos de consumidores (8,1%). Los informes institucionales destacan que estas cinco materias se han consolidado en el total histórico como las cuestiones que generan mayor cantidad de quejas. La problemática relativa a servicios públicos tiene como principales problemas el corte del servicio, incumplimiento y facturación de los servicios de agua, luz y teléfono, problemas muy frecuentes en hogares de población vulnerable. Las quejas relativas a temáticas de gran impacto en la calidad de vida como salud, servicios públicos, empleo, vivienda, violencia y discapacidad, ascienden solo al 56% frente al 44% de las problemáticas en general. Las quejas se orientan tanto hacia dependencias de la administración pública, concesionarios de servicios públicos como actores privados.

Al observar las bocas de recepción de las demandas, se observa que en el año 2011 la principal fue la Sede Central de La Plata, que recepcionó el 95,7% de las demandas. La Casa de Derechos de la CABA recepcionó un 2,7% y el Programa Guías Ciudadanos de la UNLZ un 1,8%, mientras que el resto de las bocas recepcionaron muy pocas quejas (lo cual refleja su reciente creación en la mayoría de los casos; sus porcentajes de recepción van en ascenso en el año 2012).

En el año 2011, la mayor cantidad de consultas/demandas llegaban en forma presencial (37,4%) o por teléfono (36,8%), frente a otras vías como la web o el correo postal. En el año 2012, el porcentaje de reclamos presenciales baja a sólo el 20,3%, pasando a ser mayoritarias la vía telefónica (37,5%) y el envío a través del sitio web (31,6%).

Cerca del 96% de las quejas las realizan individuos, mientras que sólo un 4% de las demandas provienen de organizaciones o instituciones.

Al consultar al demandante sobre el medio a través del cual conoció la existencia del Defensor del Pueblo, en 2011 el 20,7% de los demandantes respondió que lo hizo a través de Internet, cerca del 17% a través de un amigo, familiar o conocido, el 4,5% a través de publicidad en los diarios o en la vía pública y el 3% al ver el edificio de la Defensoría. El resto de los demandantes no especifica cómo se enteró (alrededor del 31%) o lo hizo por otros medios (alrededor del 22%).

Además de las temáticas a las que refieren los casos presentados ante la Defensoría, uno de los indicadores que permite aproximarnos al perfil de los demandantes que llegan a efectivizar su queja es su nivel educativo. En el año 2011, si bien se cuenta con la información de sólo el 30% de los casos, la gran mayoría de los demandantes (más del 79%) tenía secundario completo o nivel educativo mayor: secundario completo el 28,3%, terciario incompleto el 3,4%, universitario incompleto el 9%, terciario completo el 17% y universitario completo el 21,6%. Sólo un 7,5% de los demandantes tenía el secundario incompleto y un 1,6% el primario incompleto, lo cual indica que los sectores más vulnerables de la población (que en general son los que cuentan con los menores niveles educativos) son los que menos acceden a la demanda por la defensa de sus derechos.

2.2. Perfil social del demandante potencial e identificación de grupos críticos

Por medio de la web, el Defensor se ofrece como un canal para garantizar derechos individuales y colectivos de carácter cívico, político, social, económico y cultural a población con problemas de discapacidad, de salud, de seguridad social, de consumo de contribuyentes, de seguridad vial, ambientales, o relativos a cuestiones que tienen que ver con la protección de la infancia y la igualdad de género. Ofrece investigar y actuar, en todos aquellos casos originados por un actuar ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, de cualquier repartición de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado. Supervisa a las empresas prestadoras de servicios públicos, aún las privatizadas.

A partir de un enfoque de vulnerabilidad social podemos afirmar que dentro del perfil de demandante potencial, existe un subgrupo cuyas condiciones de accesibilidad a la Defensoría son críticas debido a distintos tipos de limitaciones (socioeconómicas, físicas, de acceso a la información, de disponibilidad de tiempo, etc.) que los sitúan en inferioridad de condiciones respecto de otros grupos. Estos grupos con especial vulnerabilidad social son las personas con problemas de salud o con discapacidad, los ancianos, los niños y adolescentes, las víctimas de maltrato y los pequeños consumidores, entre otros. Todos estos grupos pueden ver agravadas sus

posibilidades de garantía de derecho si su situación se combina con la condición de pobreza. La condición de pobreza, además, constituye un limitante en sí mismo debido a las barreras que se presentan por la falta de recursos económicos (para trasladarse, comunicarse, etc.), las limitaciones de acceso a la información y a las vías de comunicación, la disponibilidad de tiempo para realizar los reclamos, entre otros.

Hay determinados casos en que la accesibilidad se torna una cuestión crítica dado que la Defensoría solicita que se acerquen personalmente para presentar su queja. Uno de esos casos es el de los pequeños consumidores, quienes deben concurrir a la Defensoría para resolver problemas de corte del servicio sin aviso previo, mal funcionamiento del servicio (en forma deficiente o interrupciones continuas), servicio no brindado de la forma pactada, factura no recibida con la debida antelación o facturación de conceptos erróneos. En el caso de las personas de la tercera edad o madres que tramitan jubilaciones, pensiones o cualquier beneficio social y/o subsidios demorados, la Defensoría propone que luego de agotar la vía administrativa a través de la presentación ante la oficina donde se encuentre el expediente, se inicie el reclamo acercándose a su sede. Otro caso en donde la Defensoría propone que los demandantes se presenten personalmente es en los casos de vulneración o menoscabo a los derechos de niños y adolescentes (por ejemplo cuando no ha sido atendida la denuncia realizada ante la vulneración de un derecho, cuando se le haya negado o menoscabado el acceso a algún servicio público, cuando se haya vulnerado algún aspecto referido al derecho a la educación, a la salud, a la documentación, casos de maltrato de la fuerza pública, ataques físicos o verbales, desconocimiento de derechos en sede policial); en estos casos se propone que la persona se acerque a la sede de la Defensoría para orientarla en el trámite que debe seguir.

Además de las limitaciones para la accesibilidad física (es decir, presencial), también deben tenerse en cuenta otro tipo de barreras que pueden impedir el acceso de potenciales demandantes, por ejemplo por desconocimiento de la existencia o las competencias de la defensoría (falta de llegada de la información o difusión insuficiente o deficiente) o por barreras de tipo cultural (problemas de comprensión y uso del idioma en el caso de inmigrantes recientes, casos de analfabetismo) o político-simbólico (desconfianza/ descreimiento en la capacidad de las instituciones de dar respuesta a las demandas ciudadanas, discursos o lenguajes institucionales alejados de la cotidianeidad de los sectores más vulnerables, etc.).

2.3. Población vulnerable en la provincia: análisis de los datos disponibles

Hacer un análisis exhaustivo de la localización de la población vulnerable en el territorio de la provincia resulta problemático debido a las limitaciones de la información estadística disponible hasta el momento¹⁵.

Los datos referentes a pobreza por ingresos (hogares y personas bajo Línea de Pobreza) se construyen a partir de los relevamientos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, que, al focalizarse en los grandes aglomerados urbanos, releva dentro de la provincia sólo las cuatro grandes aglomeraciones: Partidos del Gran Buenos Aires¹⁶, Gran La Plata, Mar del Plata-Batán y Bahía Blanca-Cerri. Para esos aglomerados, se cuenta con información periódica hasta el primer semestre de 2012. Se anexa tabla con porcentaje de hogares y personas bajo línea de pobreza para el período 2003-2012. (Anexo 1).

Los datos referentes a pobreza estructural (población con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-) se construyen a partir de la información provista por los Censos Nacionales de Población y Vivienda¹⁷.

Si bien se cuenta con los datos referentes al indicador compuesto NBI correspondientes al Censo 2001 por partido, hasta el momento sólo se ha difundido información agregada sobre el Censo 2010 (nivel provincial y desagregación entre GBA e interior de la provincia).

Sin embargo, se han publicado algunos datos del Censo 2010 por partido de la provincia, que refieren a algunas de las dimensiones que componen el indicador compuesto NBI, así como a otras variables que permitirían aproximarse a la cantidad y porcentaje de la población vulnerable por partido.

Por lo tanto, puede plantearse un análisis indirecto de la población vulnerable en la provincia, a partir del examen de algunos indicadores relacionados con las dimensiones sociodemográfica, habitacional y de consumo de los hogares. Tomando los datos georeferenciados publicados en la página Web del INDEC, se analizaron los siguientes mapas (por razones de espacio, se adjuntan en el Anexo 2):

- Densidad de población

¹⁵ Además de la búsqueda en los sitios web oficiales (INDEC y Pcia. de Bs. As.), se consultó en la Dirección Provincial de Estadística por la disponibilidad de datos más actualizados o desagregados; sin embargo la Dirección sólo cuenta con la información que publica en su página web.

¹⁶ Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

¹⁷ El INDEC define los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas como aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: *Hacinamiento* (hogares con más de tres personas por cuarto), *Vivienda* (hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente -pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho-), *Condiciones sanitarias* (hogares que no tienen retrete), *Asistencia escolar* (hogares que tienen al menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela), *Capacidad de subsistencia* (hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria).

- Población nacida en el extranjero
- Analfabetismo
- Hogares con agua de red
- Hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda
- Hogares con desagüe cloacal
- Hogares con instalación sanitaria con descarga de agua
- Hogares con gas de red
- Hogares con heladera
- Hogares con teléfono de línea
- Hogares con teléfono celular
- Hogares con computadora

A partir del examen de estos indicadores, se construyó una tabla por partidos en la que se fueron incorporando los más relevantes, agregando además otros indicadores referentes a salud (tasas de mortalidad general e infantil, extraídas de informe 2007-2008 del Ministerio de Salud de la PBA) y referentes a educación (tasas de promoción y sobreedad, extraídas del Mapa Escolar 2012 de la DGCyE de la PBA). Se adjunta tabla resumen (Anexo 1).

En función de lo encontrado y con el fin de sintetizar el análisis en pocos indicadores que permitieran una aproximación a la población vulnerable, se construyeron dos nuevos indicadores, a partir de la información del Censo 2010 provista por el INDEC sobre tipo de vivienda y combustible utilizado principalmente en el hogar para cocinar:

- *Hogares en vivienda de tipo inconveniente*: incluye ranchos, casillas, piezas de inquilinato, locales no construidos para habitación y vivienda móvil; excluye casa, departamento, piezas en hotel o pensión.
- *Hogares que utilizan principalmente combustible económico para cocinar*: incluye gas en garrafa, electricidad, leña/carbón y otros; excluye gas de red, gas a granel (zeppelin) y gas en tubo.

Se consideró que “Hogares en vivienda de tipo inconveniente” da cuenta de los hogares donde habita la población en situación de vulnerabilidad más extrema (cercana a la “zona de desafiliación” que plantea Castel, o que podría asociarse con pobreza estructural); mientras que “Hogares que utilizan principalmente combustible económico para cocinar” abarca a una proporción mayor de hogares al indicar una situación de vulnerabilidad en un grado menor, dada por la carencia de ingresos para contar con instalación de gas no precaria (en las zonas donde no llega el gas de red, las instalaciones no precarias se proveen de gas en tubo o gas a granel). Dada su

mayor amplitud, el segundo indicador contiene al primero; y fue el que se privilegió luego para realizar el ordenamiento de los distritos en función de su cantidad de hogares vulnerables (en números absolutos por partido). Se destacan en gris las columnas de la tabla con los datos de estos dos indicadores, y se anexan mapas (en porcentajes por partido (Anexo 1).

La integración de los indicadores en una tabla permite identificar los contrastes de la población vulnerable en cada partido conforme el indicador que se privilegie, y así ordenar los distritos.

2.4. Definición de parámetros de accesibilidad

A partir del perfil social del demandante esperado y el demandante real, y teniendo presentes los casos críticos, se enumeraran los condicionantes a la accesibilidad desde una perspectiva física, social, económica, de servicios y simbólica.

Para establecer los niveles de accesibilidad se toman en cuenta los casos críticos para todos los tipos de territorios de la provincia, ya sean distritos del Conurbano, áreas metropolitanas o el interior. En el caso de los distritos pertenecientes a las áreas metropolitanas se tomará como caso crítico la accesibilidad a los servicios de los habitantes de los barrios de relegación.

Para el caso de la población de los distritos pertenecientes al interior, se tomará como caso crítico la accesibilidad geográfica y simbólica a los bienes y servicios personales de la población rural que habita en las pequeñas localidades (Sili, 2000). En este tipo de territorio rural, se toma como base que la accesibilidad a la Defensoría es equiparable en importancia a la accesibilidad a los bienes y servicios personales (medico, abogado, contador) dado que serían equiparables en términos de su importancia o impacto en la vida cotidiana y la frecuencia de uso de esos servicios. Del estudio de Sili se desprenden que las personas pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables pueden recorrer una distancia equivalente. Para resolver el tipo de demanda equiparable (cualitativa y cuantitativamente) el 100% de los habitantes del campo se dirige a la cabecera del distrito sin llegar al área metropolitana de influencia en ningún caso. Para el caso de la población de un estrato social intermedio la demanda se resuelve un porcentaje en la cabecera y otro inferior en el área metropolitana de influencia. Tomando como base el estudio de Sili, se desprende que la población vulnerable tiene limitaciones concretas que operan como barreras físicas y simbólicas al momento de decidir ir en busca del defensor. Esas limitaciones son geográficas, económicas o culturales. Se verifica que para todos los casos se impone una limitación económica que deriva de la imposibilidad media de invertir un día de su fondo de trabajo para desplazarse hacia la Defensoría con un máximo de dos horas

para llegar desde su domicilio. En términos de costo no debe exceder más de veinte pesos y en distancia no debe exceder más de 150 km. Para el caso de territorios del interior, el demandante no deberá recorrer más de 150 kilómetros hasta llegar a la UFAP más cercana. Por lo que cada UFAP podrá tener un radio máximo de influencia de 150km. Para el caso de las áreas metropolitanas se tomará un parámetro equivalente de aproximadamente 2hs en transporte público lo cual equivale a una área de atención de cada UFAP de aproximadamente 20km.

III. MAPA SOCIAL DE LOCALIZACIÓN DE UFAP

1. Definición de sedes

Tomando como base el indicador de vulnerabilidad social elegido (“Hogares que utilizan principalmente combustible económico para cocinar”) se ordena la totalidad de los partidos por orden decreciente. Para el análisis de radicación de sedes, se define un umbral mínimo de vulnerabilidad de los partidos, correspondiente a 3500 hogares vulnerables. Los partidos con menor cantidad de población vulnerable (es decir aquellos que se encuentran por debajo de este umbral) se excluirán como posibles sedes de UFAPs, salvo que el partido sea sede de gestión social estatal.

Tomando los distritos con hogares vulnerables, se visualizaron las zonas en que están agrupados. Para definir las zonas se trabajó con la idea de vinculación en la gestión social. A partir del análisis de vinculación en la gestión social se vislumbran 11 áreas.

Los distritos con más población vulnerable muestran la existencia de grandes zonas de concentración: la zona del AMBA, Gran La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca y zonas de baja densidad de población vulnerable (zona central y oeste de la provincia).

A cada uno de estos distritos se lo contrasta con el indicador de capacidad de gestión.

Los distritos donde coincide mayor población vulnerable y mayor capacidad de gestión social se los prioriza como sedes de UFAP. A partir de este análisis se define el primer grupo de sedes:

Definición del primer grupo de sedes para la localización de las UFAP

Áreas de atención	Principales partidos vulnerables	Cantidad de hogares vulnerables del partido	Sedes regionales existentes				Sedes principales para las UFAP
			Salud	Educación	Niñez	Des Soc	
Región Capital	La Plata Berisso Ensenada Bransen	48622 8925 6148 4353	X	X	X	X	La Plata
Conurbano Oeste	La Matanza Moreno	186120 80421	X	X	X X		La Matanza

	Merlo Hurlingham Luján Ituzaingó Cañuelas	76566 10516 9851 9065 8759	X		X	X	
Conurbano Sur	Florenc Varela L de Zamora Quilmes Alte Brown Es. Echeverría Berazategui Avellaneda Ezeiza G. Rodriguez Presite Perón	60651 59181 56311 53215 34930 30593 23548 21221 15372 11794	X	X	X		
Conurbano Norte	Pilar Tigre Mal. Argentinas José C. Paz Escobar Gr San Martín San Miguel San Fernando Tre de febrero San Isidro	51355 46789 41743 40556 31026 27719 27997 13314 12465 10730 9737		X			
			X	X	X		
						X	
Río Paraná	Zárate Campana Baradero Exalt. de La Cruz	12821 9737 4377 4095		X	X X		Zárate
	Pergamino Arrecifes salto	12012 4500 4748		X	X	X	Pergamino
	San Nicolás San Pedro Ramallo	11661 9027 4693		X	X	X X	San Nicolás
Región Atlántica	Gral. Pueyrredón General Alvarado Balcarce	36647 4374 4297	X	X	X	X	Gral Pueyrredón
	Tandil	8689			X	X	Tandil
	La Costa Villa Gesell	13223 4634					
	Necochea	7123		X	X		Necochea
Región Sur	Bahía Blanca Villarino Adolfo Alsina Coronel suarez	14769 5507 4806 2637	X	X	X	X	Bahía Blanca
	Tres Arroyos	4419		X	X	X	Tres Arroyos
Región del Salado	Chascomús	5407		X		X	
	Dolores	3658		X	X	X	Dolores
Región Centro	Olavarría Azul	5693 4965	X	X	X	X	
Región Oeste	Chivilcoy Chacabuco 25 de Mayo 9 de Julio Bragado Saladillo	7089 6136 5515 5427 4409 3932	X				
	Mercedes Lobos	6444 4449		X	X	X	Mercedes
	Gral. Villegas	5816				X	
Región Norte	Pehuajó Bolívar Tren. Lauquen	4429 4066 2708	X	X			
				X	X	X	

	Junín Chacabuco Lincoln	9289 6136 6027	X	X	X	X	Junín
--	-------------------------------	----------------------	---	---	---	---	-------

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012.

Estas sedes describen a su vez zonas y cabeceras de zonas de trabajo: La Matanza, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Pergamino, San Nicolás y Dolores.

Luego se trata de completar los vacíos a partir de seleccionar los distritos con menor población vulnerable o menor capacidad de gestión. Tomando como base el criterio de igualdad de derecho al acceso (que considera la diferencia de distancia de recorrido-tiempo entre las áreas metropolitanas y el interior), y de existencia previa de redes de vinculación social e institucional que generan relaciones de integración y centralidad entre distritos geográficamente cercanos, se comenzaron a delinear las diferentes áreas a partir del agrupamiento de partidos en “territorios de vinculación”. Conforme a este criterio de igualdad en el acceso, se excluye de la posibilidad de ser sede de la UFAP a los distritos del primer cordón del conurbano bonaerense debido a que contarían con el servicio de la UFAP emplazada en CABA.

Los pasos descriptos y la propuesta final se sintetizan en las siguientes tablas. Con los resultados de la tabla de UFAPs y la tabla de territorios de vinculación se confecciona el mapa donde se han georreferenciado las sedes y sus regiones de influencia.

Definición final de sedes para la localización de las UFAP

Áreas de atención	Principales partidos vulnerables	Cantidad de hogares vulnerables del partido	Territorios de vinculación	Sedes regionales existentes				Sedes propuestas para las UFAP
				Salud	Educación	Niñez	Des Soc	
Región Capital	La Plata	48622	La Plata Berisso Ensenada Brandsen. Magdalena Punta Indio	X	X	X	X	La Plata
Conurbano Oeste	La Matanza Moreno Merlo Hurlingham Luján Morón Ituzaingó Cañuelas	186120 80421 76566 10516 9851 9246 9065 8759	La Matanza Moreno Merlo Hurlingham Luján Morón Ituzaingó Cañuelas	X X	X X	X X X	 X	La Matanza Merlo
Conurbano Sur	Florenc Varela L de Zamora Quilmes Alte Brown Es. Echeverría Lanus Berazategui Avellaneda Ezeiza	60651 59181 56311 53215 34930 30824 30593 23548 21221	Florencio Varela L. de Zamora Quilmes Alte. Brown E. Echeverría Lanus Berazategui Avellaneda Ezeiza	X	 X X X	X X X		Lde Zamora Quilmes

	G. Rodriguez Presidente Perón	15372 11794	Gral Rodriguez Presidte Perón					
Conurbano Norte	Pilar Tigre Mal. Argentinas José C. Paz Escobar Gr San Martín San Miguel San Fernando Tre de febrero San Isidro	51355 46789 41743 40556 31026 27719 27997 13314 12465 10730	Pilar Tigre Malvin Argentinas José C. Paz Escobar G. San Martín San Miguel San Fernando Tre de febrero San Isidro	X	X x	X		Malvinas Argentinas
Río Paraná	Zárate	12821 9737	Zárate; Campana Baradero Exaltación de la cruz Cap. Sarmiento		X	X X		Zárate
	Pergamino	12012	Pergamino Arrecifes Colón Rojas Salto		X	X	X	Pergamino
	San Nicolás	11661	San Nicolás Ramallo San Pedro		X	X	X X	San Nicolás
Región Atlántica	Gral. Pueyrredón;	36647	Gral Pueyrredón General Alvarado Balcarce Mar Chiquita	X	X	X	X	Mar del Plata
	Tandil	8689	Tandil Ayacucho Benito Juarez Rauch			X	X	Tandil
	La Costa	13223	La Costa General Lavalle General Madariaga Pinamar Villa Gesell					La Costa
	Necochea	7123	Necochea San Cayetano Lobería		X	X		Necochea
Región Sur	Bahía Blanca	14769	Corel Rosales; Monte hermoso; Tornquist; Saavedra; Puan; Villarino C de Patagones Adolfo Alsina Coronel Suarez	X	X	X	X	Bahía Blanca
	Tres Arroyos	4419	Tres Arroyos Coronel Dorrego; Coronel Pringles Gonzalez Chavez		X	X	X	Tres Arroyos
Región del Salado	Chascomús	5407	Chascomús Monte General Paz Pila General Belgrano Lezama		X		X	Chascomús
	Dolores	3658	Dolores Castelli General Guido Maipú		X	X	X	Dolores

			Tordillo					
Región Centro	Olavarría Azul	5693 4965	Olavarría Azul Las Flores Tapalqué General Lamadrid Laprida	X	X	X	X	Olavarría
Región Oeste	Chivilcoy Mercedes Chacabuco 25 de Mayo 9 de Julio Bragado	7089 6444 6136 5515 5427 4409	Chivilcoy 25 de Mayo Chacabuco 9 de Julio Bragado. General Alvear Alberti Carme de Areco Roque Perez Saladillo Mercedes Suipacha Navarro Gral Las Heras S Andr de Giles Lobos Carme de Areco	X		x	X	Chivilcoy
	General Villegas	5816	General Villegas Florentino Ameguiño Rivadavia Carlos Tejedor		X X		X	General Villegas
Región Norte	Pehuajó	4429	Pehuajó T. Lauquen Carlos Casares Hipolito Yrigoyen Pellegrini Tres Lomas Daireaux Guamini Saliqueló Bolivar	X	X X	X	X	Pehuajó
	Junín	9289	Junín Chacabuco Lincoln LeandroN. Alem Gral Viamonte Gral Arenales Chacabuco Gral Pinto	X	X	X	X	Junín

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012.

En la siguiente tabla se detallan las vinculaciones entre partidos. Se organizan por regiones que se desprenden de la organización de las UFAP propuestas. A partir de las vinculaciones mencionadas se arriba a la definición de territorios de vinculación. Estos territorios son la base para proponer una determinada área de atención a cada una de la UFAPs propuestas. En la tabla se muestra la cantidad de hogares y de hogares en situación de vulnerabilidad -considerando el indicador seleccionado- de cada partido, así como las sedes que les corresponden según las distintas regionalizaciones efectuadas desde la gestión social estatal (sedes de región sanitaria,

de desarrollo social provincial, de desarrollo social nacional, de región educativa y de juzgados asistenciales de niñez):

Detalle de vinculación de partidos según UFAP de referencia

Partido	Cantidad hogares	Cantidad hogares vulneables	Sede Salud	Sede Des. Soc. Pcia.	Sede Des. Soc. Nac.	Sede Educación	Sede Niñez	UFAP de referencia
Adolfo Alsina	6.237	5507	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	No	Bahía Blanca	Bahía Blanca
Coronel de Marina Leonardo Rosales	19.424	2212	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca
Coronel Suárez	13.451	2637	B.Blanca/T. Arroyos	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca	No	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca
Monte Hermoso	2.331	615	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca
Patagones	10.183	1676	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca
Puán	6.328	1191	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	No	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca
Saavedra	7.315	1046	B.Blanca/T. Arroyos	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca	No	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca
Tornquist	4.538	1273	Coronel S/Bahía	Coronel S/Bahía	Bahía Blanca	No	B.Blanca/T. Arroyos	Bahía Blanca
Villarino	9.890	4806	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Bahía Blanca
Bahía Blanca	105.342	14769						Bahía Blanca
General Belgrano	6.008	2347	Chascomús	Chascomús	Chascomús	Chascomús	Chascomús	Chascomús
General Paz	3.782	1886	Chascomús	Chascomús	Chascomús	Chascomús	La Plata	Chascomús
Monte	6.587	2858	Chascomús	Chascomús	Chascomús	Chascomús	saladillo	Chascomús
Pila	1.215	372	Chasc/Dolores	Chasc/Dolores	Chascomús	Chascomús	Chasc/Dolores	Chascomús
Chascomús	13.903	5407						Chascomús
25 de Mayo	12.416	5515	Chivilcoy	Olavarria	Olavarria	No	Chivilcoy	Chivilcoy
Alberti	3.828	1506	Chivilcoy	Chivilcoy	Junín	Chivilcoy	Chivilcoy	Chivilcoy
Bragado	14.291	4409	Chivilcoy	Chivilcoy	Junín	Chivilcoy	Chivilcoy	Chivilcoy
Chivilcoy	22.083	7089						Chivilcoy
Lobos	11.749	4449	Chivilcoy	Olavarria	Chivilcoy	No	La Plata	Chivilcoy
Mercedes	20.214	6444	Chivilcoy	Merlo	No	No	Chivilcoy	Chivilcoy
Navarro	5.321	2808	Chivilcoy	No	Chivilcoy	No	Chivilcoy	Chivilcoy
Roque Pérez	4.295	1696	Chivilcoy	Olavarría	Olavarría	No	La Plata	Chivilcoy
Saladillo	10.768	3932	Chivilcoy	Olavarría	Olavarría	No	La Plata	Chivilcoy
Suipacha	3.204	916	Chivilcoy	Merlo	Chivilcoy	No	Chivilcoy	Chivilcoy

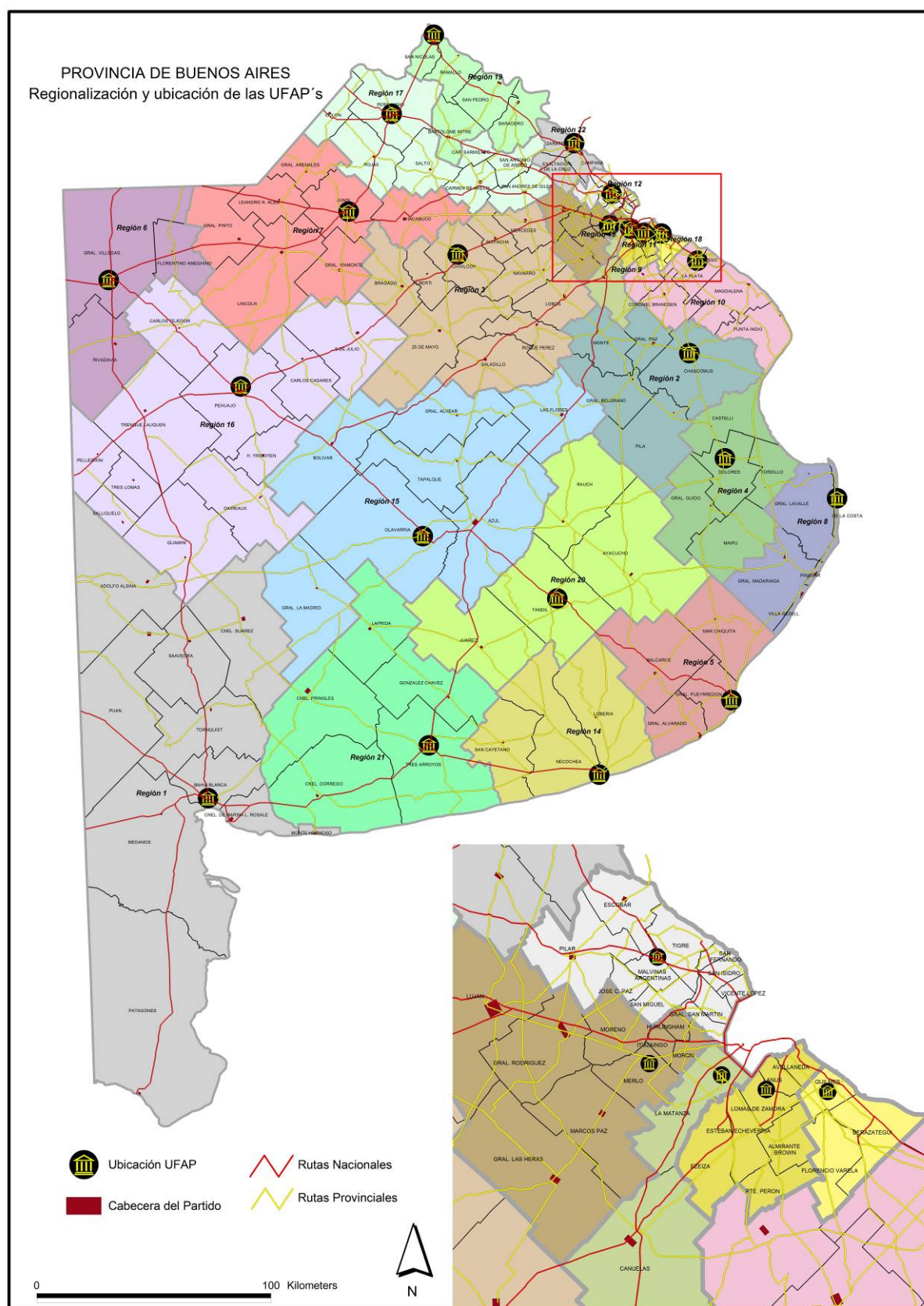
Castelli	2.721	798	Chascomús	Chascomús	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Dolores	9.004	3658						Dolores
General Guido	1.005	502	Tandil/gral Pueyrr	Tandil	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
General Juan Madariaga	6.332	2579	Gral Pueyrredón	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
General Lavalle	1.176	635	Gral Pueyrredón	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
La Costa	23.949	13223	Gral Pueyrredón	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Maipú	3.447	1182	Gral Pueyrredón	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Pinamar	8.205	1511	Dolores/Gr al Puey	Dolores/Gr al puey	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Tordillo	558	234	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Villa Gesell	10.374	4634	Gral Pueyrredón	Gral Puey/Dolor es	Dolores	Dolores	Dolores	Dolores
Balcarce	14.720	4297	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Tandil	Tandil	Gral Pueyrredón	General Pueyrredón
General Alvarado	12.732	4374	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	General Pueyrredón
General Pueyrredón	209.794	36647						General Pueyrredón
Mar Chiquita	7.115	3313	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	Gral Pueyrredón	General Pueyrredón
Florentino Ameghino	2.986	1295	Junín	General Villegas	General Villegas	Junín	Junín	General Villegas
General Villegas	10.342	5816						General Villegas
Rivadavia	5.483	2461	General Villegas	General Villegas	General Villegas	General Villegas	General Villegas	General Villegas
Chacabuco	16.496	6136	Junín	Junín/Chivil coy	Junín	Junín	Junín	Junín
General Arenales	5.327	1984	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín
General Pinto	3.888	1973	Junín	Junín	No	Junín	Junín	Junín
General Viamonte	6.286	3259	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín
Junín	30.315	9289						Junín
Leandro N. Alem	5.783	2621	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín	Junín
Lincoln	14.528	6027	Junín	Junín	No	Junín	Junín	Junín
Cañuelas	15.312	8759	La Plata	Merlo	La Plata	No	La Plata	La Matanza
La Matanza	484.909	186120						La Matanza
Berisso	27.449	8925	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata
Brandsen	8.324	4353	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata
Ensenada	17.443	6148	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata
La Plata	221.313	48622						La Plata
Magdalena	5.358	3149	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata
Punta Indio	3.413	2095	La Plata/Chas com	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata	La Plata
Escobar	59.981	31026	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Zárate	Zárate	Malvinas Argentinas
General San Martín	133.202	27719	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	No	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
José C. Paz	71.722	40556	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
Malvinas Argentinas	89.338	41743						Malvinas Argentinas
Pilar	82.671	51355	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Zárate	No	Malvinas Argentinas
San Fernando	49.384	13314	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	No	No	Malvinas Argentinas
San Isidro	97.213	10730	Malvinas	Malvinas	Malvinas	No	No	Malvinas

			Argentinas	Argentinas	Argentinas			Argentinas
San Miguel	80.627	27997	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
Tigre	108.558	46789	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	No	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
Tres de Febrero	112.588	12465	Merlo	Malvinas Argentinas	Malvinas/Merlo	No	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
Vicente López	99.286	5152	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	No	No	Malvinas Argentinas
General Las Heras	4.641		Merlo	Merlo	Chivilcoy	No	Chivilcoy	Merlo
General Rodríguez	24.926	15372	Merlo	Merlo	Merlo	Chivilcoy	No	Merlo
Hurlingham	55.122	10516	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	No	Merlo
Ituzaingó	51.444	9065	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo
Luján	32.524		Merlo	Merlo	Merlo	chivilcoy	chivilcoy	Merlo
Marcos Paz	14.656		Merlo	Merlo	Merlo	chivilcoy	No	Merlo
Merlo	147.716	76566						Merlo
Moreno	124.016	80421	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	No	Merlo
Morón	106.902	9246	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo	Merlo
Lobería	5.902	1959	Necochea	Necochea	Necochea	Necochea	Necochea	Necochea
Necochea	31.425	7123						Necochea
San Cayetano	2.961	554	Necochea	Necochea	Tres Arroyos	Necochea	Necochea	Necochea
Azul	22.020	4965	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría
Bolívar	12.002	4066	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría
General Alvear	3.308	1225	Olavarría	Olavarría	Olavarría	No	Olavarría	Olavarría
General La Madrid	3.777	1514	Olavarría	Bahía Blanca	Tres Arroyos	No	Olavarría	Olavarría
Las Flores	8.213	3022	Olavarría	Olavarría	Chascomús	No	Olavarría	Olavarría
Olavarría	36.865	5693						Olavarría
Tapalqué	3.163	880	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría	Olavarría
9 de Julio	16.308	5427	Pehuajó	Pehuajó	Junín	Pehuajó	Chivilcoy	Pehuajó
Carlos Casares	7.775	2378	Pehuajó	Pehuajó	Junín	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó
Carlos Tejedor	3.976	1746	G.Villegas/Pehuajó	G.Villegas/Pehuajó	General Villegas	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó
Daireaux	5.479	2535	Pehuajó	Bahía Blanca	Pehuajó	No	Pehuajó	Pehuajó
Guaminí	4.224	1509	Bahía Blanca	Bahía Blanca	Pehuajó	No	Pehuajó	Pehuajó
Hipólito Yrigoyen	3.295	834	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó
Pehuajó	13.805	4429						Pehuajó
Pellegrini	2.100	473	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	General Villegas	Pehuajó	Pehuajó
Salliqueló	3.162	588	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	General Villegas	Pehuajó	Pehuajó
Trenque Lauquen	14.519	2708	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	General Villegas	Pehuajó	Pehuajó
Tres Lomas	2.894	608	Pehuajó	Pehuajó	Pehuajó	General Villegas	Pehuajó	Pehuajó
Capitán Sarmiento	4.672	1765	Pergamino	Pergamino	Pergamino	San Nicolas	San Nicolas	Pergamino
Carmen de Areco	4.631	1942	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Chivilcoy	Pergamino
Colón	8.191	3291	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino
Pergamino	34.768	12012						Pergamino
Rojas	8.010	3203	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Junín	Pergamino
Salto	10.689	4748	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Pergamino	Junín	Pergamino

San Andrés de Giles	7.284	3337	Pergamino/ S.Nicolás	No	Zárate	No	No	Pergamino
San Antonio de Areco	7.191	2395	Pergamino	Pergamino	Zárate	Pergamino	Chivilcoy	Pergamino
Almirante Brown	156.918	53215	Quilmes	Quilmes	Quilmes	caba	No	Quilmes
Avellaneda	113.142	23548	Quilmes	La matanza	Quilmes	Lomas	Lomas	Quilmes
Berazategui	93.164	30593	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes
Esteban Echeverría	85.952	34930	Quilmes	Quilmes	Quilmes	No	No	Quilmes
Ezeiza	44.487	21221	Quilmes	Quilmes	Quilmes	No	No	Quilmes
Florencio Varela	113.135	60651	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes	Quilmes
Lanús	149.594	30824	Quilmes	La Matanza	Quilmes	No	No	Quilmes
Lomas de Zamora	188.844	59181	Quilmes	Quilmes	Quilmes	No	No	Quilmes
Presidente Perón	21.422	11794	Quilmes	Quilmes	Quilmes	No	No	Quilmes
Quilmes	177.110	56311						Quilmes
San Vicente	17.116	7936	Quilmes	Quilmes	Quilmes	La Plata	No	Quilmes
Arrecifes	9.546	4500	Pergamino	Pergamino	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas
Baradero	10.416	4377	San Nicolas	San Nicolas	Zárate	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas
Ramallo	10.201	4693	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas
San Nicolás	45.051	11661						San Nicolas
San Pedro	18.441	9027	San Nicolas	San Nicolas	Zárate	San Nicolas	San Nicolas	San Nicolas
Ayacucho	6.967	2147	Tandil	Tandil	Tandil	Dolores	Dolores	Tandil
Benito Juárez	6.786	1220	Azul	Tres Arroyos	Tandil	Tres Arroyos	Tandil	Tandil
Rauch	5.325	1395	Azul	Tandil	Tandil	Chascomús	azul/tandil	Tandil
Tandil	43.155	8689						Tandil
Adolfo Gonzales Chaves	4.199	1117	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tandil	Tres Arroyos
Coronel Dorrego	5.689	1637	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos
Coronel Pringles	8.097	2530	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos
Laprida	3.472	917	Azul	Cor Sua/Tres Arroyos	Tres Arroyos	Tres Arroyos	Azul/Tandil	Tres Arroyos
Tres Arroyos	20.114	4419						Tres Arroyos
Campana	28.111	9737	Zárate	Zárate	Chivilcoy	Zárate	Zárate	Zárate
Exaltación de la Cruz	9.101	4095	Zárate	Zárate	Zárate	Zárate	Zárate	Zárate
Zárate	34.013	12821						Zárate

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012.

Mapa de ubicación de sedes y sus áreas de atención



Relación de las UFAP con sus territorios de vinculación.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012. .

Dadas las cuestiones planteadas en los apartados anteriores sobre la diversidad de factores que limitan la accesibilidad de los sectores vulnerables a servicios como los de la Defensoría, es preciso remarcar que el emplazamiento de las sedes en los partidos propuestos dentro del territorio provincial no garantizará por sí solo el acceso de estos sectores de la población perteneciente a sus respectivas zonas de atención. Si bien la proximidad geográfica de la sede facilita el acceso de la población de cada zona, es necesario que dicha sede funcione efectivamente como una unidad de formación, promoción y vinculación, que garantice un mayor nivel de proximidad. Es decir que necesita potenciar su carácter de dispositivo “hacia afuera” -a la manera en que se lo propone actualmente el “Programa Guías Ciudadanos”, profundizándolo- para poder funcionar como un real nexo entre los territorios más desconectados (sean éstos “barrios de relegación” para el caso de las áreas metropolitanas, o “pequeñas localidades” aisladas en el interior bonaerense) y la Defensoría. Ello incluye -además de la recepción de las demandas- actividades de difusión y divulgación (para garantizar no sólo el conocimiento de la población regional de la existencia y los servicios que brinda la Defensoría, sino también concientizar sobre la posibilidad real de acceder a la defensa de un derecho), promoción, formación de promotores, generación o profundización de redes institucionales existentes, realización de diagnósticos sobre derechos vulnerados en la región, visitas a los barrios donde se localiza la población más vulnerable, etc.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Castel, R. (1991): "Los desafiliados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional." En: Revista *Topia*. Psicoanálisis, Sociedad y Cultura, Año 1, N° III.
- Castel, Robert (1995): "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso" en *Revista Archipiélago*, N° 21, Barcelona.
- Castel, Robert (2000) "Las trampas de la exclusión". En "*Pobres, Pobreza y Exclusión Social*" compilado y editado por Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET (CEIL).
- Comes, Yanina y otros. *El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios*. Facultad de Psicología - UBA / Secretaría de Investigaciones / Anuario de Investigaciones / volumen XIV / Año 2006, página 202.
- Esping-Andersen, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Ed. Ariel. Barcelona. Año 2000.
- Gobernación de la Provincia de Buenos Aires (2012): *Plan de Regionalización. Un Estado inteligente para la Provincia del futuro*. Publicación de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.
- López, Eduardo (2000): *Construcción de ciudadanía. La construcción de la vivienda como proceso de construcción de la ciudadanía. Una posibilidad histórica*. Maestría en Servicio Social. Pontificia Universidad Católica de San Pablo-Universidad Nacional de La Plata. San Pablo.
- Minujin, Alberto (1998) "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (editores) *Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes*. Unicef/Santillana.
- Paugam, Serge (2000): "La exclusión en la sociedad francesa: usos sociales y aportes de la investigación" en *Revista Sociedad*, N° 16
- SILI, Marcelo (2000): *Los espacios de la crisis rural. Geografía de una pampa olvidada*. Editorial de la Universidad del Sur. Bahía Blanca.
- Stolkiner y Otros, (2000). "Reforma del Sector Salud y utilización de servicios de salud en familias NBI: estudio de caso", en *La Salud en Crisis- Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales*, Ed. Dunken. Buenos Aires.
- Telles, Vera (1996): "Pobreza e ciudadanía: Duas categorías antinómicas". Mínimos de ciudadanía. Ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. Cuaderno N° 4, Núcleo de Seguridad e Asistencia social, Programa de estudios pos-graduados em S.S., PUC-SP.

DIMENSIÓN GEOGRÁFICA-DEMOGRÁFICA

DIMENSIÓN GEOGRÁFICA - DEMOGRÁFICA

El presente trabajo es parte integrante de un análisis mayor cuyo objetivo final es determinar la ubicación de predios (de propiedad preferentemente pública) de la Provincia de Buenos Aires (RMBA e interior) para el emplazamiento de Unidades de Formación, Atención y Promoción del DEFENSOR DEL PUEBLO, a partir de una estrategia regional / municipal, debidamente fundamentada desde el punto de vista social, geográfico y urbano - territorial, que garantice el acceso de la ciudadanía y la acción pedagógica en torno a la promoción de derechos y a la producción de ciudadanía, estableciendo de ese modo un verdadero foro (o faro) de promoción de la cultura de derechos. Actualmente se localizan 9 UFAP en el territorio provincial y en cada localización se prevé construir un prototipo de 100 m2.

Desde la dimensión geográfica-demográfica y como primera parte del estudio se pretende:

- Analizar en el marco de las UFAP antecedentes de regionalización para la provincia de Buenos Aires efectuados para la Gestión Política Administrativa actual.
- Proponer un marco conceptual y metodológico acorde para la elección de variables demográficas que ayuden a la identificación de lugares de localización de UFAP.
- Identificar alternativas de localización de UFAP con rangos de prioridades en función de variables demográficas.
- Construir un Mapa de Estrategia Geográfica de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e interior).

Para el cumplimiento de tales objetivos particulares el trabajo se estructura partiendo de algunas definiciones, conceptos y tendencias de la población que posibilitan la comprensión de la lógica de asentamiento de la población en la Argentina y de la provincia de Buenos Aires a lo largo de los años. Asimismo comprende la definición de conceptos claves para la comprensión del trabajo.

Seguidamente se explica la metodología utilizada para el análisis de las variables demográficas que serán insumo básico para la elaboración del mapa síntesis de la dimensión geográfica-demográfica para la localización de las UFAP's.

Posteriormente se procede al análisis de la regionalización propuesta a nivel provincial en el Plan Estratégico de Regionalización para la descentralización de la gestión y en este caso en particular de las UFAP's..

El cuerpo central del estudio comprende la descripción de las variables demográficas organizadas según la distribución y la dinámica de la población en el territorio de la provincia de Buenos Aires con la presentación de la cartografía correspondiente. Este apartado se complementa con indicadores demográficos y socioeconómicos que pueden servir de insumo a otros trabajos posteriores desarrollados para las UFAP's. Finalmente se procede a la presentación de los resultados con la explicación obtenida a partir de la elaboración del Mapa de Estrategia Geográfica-Demográfica de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e interior).

I. DEFINICIONES, CONCEPTOS Y TENDENCIAS DE LA POBLACION

Todas las personas que habitan el territorio argentino constituyen su población. Sus características (tamaño, distribución, composición) se conocen a través de los censos y otros operativos estadísticos como las encuestas. La población desde el punto de vista estadístico, es un conjunto de individuos que es relevado o censado dentro de un territorio, en un momento dado. (Reboratti; 2005)

Conocer las características demográficas y los aspectos sociales de una población permite establecer diagnósticos sobre la sociedad, y planificar políticas sociales y económicas. El estudio de la población proporciona una información de interés para las tareas de planificación (especialmente administrativas) en sectores como sanidad, educación, vivienda, seguridad social, empleo y conservación del medio ambiente. Estos estudios también brindan los datos necesarios para formular políticas gubernamentales de población, para modificar tendencias demográficas y conseguir objetivos económicos, sociales y políticos. En síntesis, la población en su aspecto estadístico, constituye una valiosa herramienta política.

El organismo oficial de carácter técnico que en la Argentina tiene a su cargo efectuar el censo de población es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este unifica la orientación y ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realizan en la República Argentina.

La información de los censos permite analizar cuál ha sido el comportamiento demográfico de la población, es decir su dinámica: cuánto ha crecido o disminuido y a qué velocidad o ritmo y cómo se compone (participación de población por edad y sexo), entre otros.

Además de los censos nacionales, otra fuente de información demográfica puntual la proporcionan los censos provinciales y municipales; las encuestas y otro tipo de

relevamientos que ofrecen resultados acordes a áreas o sectores más reducidos o específicos en cuanto a distintas cuestiones a analizar.

1. La población y su espacio: la distribución de la población

Parte de la relación del tamaño de la población con el área que ésta ocupa. A lo largo del tiempo una población ocupa un espacio, lo modifica de acuerdo con las posibilidades del momento y también se adapta a sus condiciones. Poco a poco se establece cierta forma de distribución de la población sobre un territorio.

La población de la Argentina no se distribuye de manera homogénea sobre el territorio: hay áreas con gran concentración de población y otras con población dispersa. Es decir que la población de nuestro país se distribuye de manera muy irregular, característica que comparte con la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, el 30% de la población argentina, vive en el Gran Buenos Aires, siguiéndole en orden de importancia el resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe que en conjunto concentran el 59% de la población total.

Diversas causas explican esta desigual distribución espacial. Durante fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el desarrollo económico de la capital del país, la extensión de su infraestructura (red ferroviaria), el auge de las actividades agropecuarias en la llanura pampeana y la intensa actividad portuaria en Buenos Aires contribuyeron a la concentración de la población. Al mismo tiempo, ese desarrollo económico atrajo a millones de europeos que migraron a la Argentina y se asentaron principalmente en Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, el desarrollo industrial se localizó en el eje fluvial Paraná-Plata, en las proximidades de las grandes ciudades. Del mismo modo, muchos inmigrantes en su mayoría de países limítrofes y de provincias del interior del país) se trasladaron hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires y hacia las adyacencias del corredor fluvial, y se instalaron en las ciudades.

En la década del '70 los regímenes de promoción industrial otorgaron beneficios (exención de impuestos y bajos costos) para el acceso a los servicios a las industrias que se localizaran en ciertas jurisdicciones del interior del país de manera de promover el desarrollo económico de algunas provincias y atraer población a áreas de baja densidad. El proceso de desindustrialización acentuado a fines de esta década desalentó las migraciones hacia las grandes ciudades que habían concentrado la localización de las industrias y contribuyó a redistribuir las migraciones internas hacia ciudades intermedias.

En la actualidad la tendencia continúa con una elevada concentración de la población en las ciudades intermedias y en menor medida en las grandes ciudades, pero se observa una pérdida en pequeñas localidades y en áreas rurales.

La distribución espacial de la población se interrelaciona con diversos componentes, los atractivos económicos, sociales y culturales, procesos de desestructuración social o crisis socioeconómicas localizadas geográficamente, habitabilidad de los ecosistemas, conectividad de las localidades, historia de las regiones y ciudades, acceso a la propiedad de la tierra, políticas públicas que afectan directa o indirectamente a la localización de la población, etc. Estos componentes a su vez se vinculan con las variables demográficas relacionadas principalmente con los aspectos migratorios, influyendo además en la fecundidad y la mortalidad, y por ende en el crecimiento vegetativo.

2. El tamaño y ritmo de crecimiento de la población: dinámica demográfica

El tamaño de la población argentina ha ido aumentando a lo largo de los años, con épocas de crecimiento acelerado y otras de crecimiento más lento que varían en función del predominio del saldo migratorio o el crecimiento vegetativo. Durante casi cien años, en la dinámica de la población de la Argentina fueron muy significativas las migraciones, mientras que en la actualidad, la mayor parte del crecimiento poblacional se debe al crecimiento vegetativo (balance entre las tasas de natalidad y de mortalidad).

Según datos del INDEC, hasta 1960 el saldo migratorio fue un componente fundamental del crecimiento de la población de la Argentina. Entre 1885 y 1980 el aporte migratorio significó el 70% del crecimiento poblacional. En cambio, tomando el período intercensal 1980-1991 la población del país se incrementó en un 14 % por el crecimiento vegetativo y el 1% o por crecimiento migratorio.

En los últimos períodos al no haber aportes migratorios importantes, el ritmo de crecimiento estuvo dado por la variación a lo largo del tiempo de la natalidad y la mortalidad.

En tanto el último período intercensal y a escala nacional se desprende que la provincia de Buenos Aires obtuvo un crecimiento por encima del promedio nacional. Entre 2001 y 2010 la variación intercensal relativa de la provincia fue del 13%, mientras que a nivel nacional el crecimiento fue del 10,6 %.

Las variaciones en tanto el crecimiento se manifiestan en mayor o menor medida según las pautas culturales, la estructura por edad y sexo, y las condiciones sociales y económicas.

Las tendencias a nivel nacional indican que la natalidad desciende lentamente por varios motivos entre ellos se destaca la procreación tardía y el descenso de hijos por pareja, ambos acentuados en la población urbana que comprende el 90% de la población del país.

A su vez la mortalidad descendió notablemente a principios del siglo XX de la mano del desarrollo económico y social y especialmente de los avances de la medicina. En las poblaciones envejecidas suele mantenerse estable.

Asimismo y sobre todo la mortalidad infantil varía, según el nivel de instrucción del grupo social, las condiciones socioeconómicas y culturales y los ingresos por grupo familiar.

En cuanto a la evolución de la composición relativa por sexo de la población la proporción de hombres por cada cien mujeres ha ido descendiendo a lo largo de los censos. Mientras tanto, la composición por grandes grupos de edades advierte un proceso de envejecimiento de la población.

La estructura por sexo y edad es fundamental para calcular cómo crecería esa población de no variar la situación demográfica: por ejemplo una población con alta proporción de mujeres en edad de procrear tendrá más probabilidades de alcanzar niveles de crecimiento, ya que tienen una alta potencialidad reproductiva.

II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Desde el punto de vista demográfico se parte de la concepción que la localización de las UFAP's está determinada por la distribución y el comportamiento de la dinámica de la población en el territorio provincial. Es decir que la estrategia de localización de las UFA's se corresponde con lugares donde se reconoce tanto una determinada concentración de población como una tendencia al incremento poblacional y productivo a futuro.

Para el presente análisis y dada la necesidad de contar con información actualizada, se toman los datos correspondientes al Censo de Población y Vivienda 2010 correspondientes a la Provincia de Buenos Aires. Teniendo en cuenta que los datos del Censo 2010 conocidos hasta el momento se presentan a nivel de partido, se ha tomado esta unidad como medida para el análisis demográfico-espacial.

Asimismo se ha considerado a priori, (a partir de datos del censo 2001 y con la misma tendencia, que las mayores concentraciones de población se efectúan en las ciudades cabeceras de partido.

En cuanto a la distribución de la población se efectúa un análisis basado en la *participación de la población de cada partido en el total de la población provincial* a fin

de tener una visión más aproximada acerca de la forma real de la distribución geográfica de la población. Este dato muestra el peso de la población de cada partido respecto de la totalidad provincial y permite identificar zonas de mayor o menor concentración poblacional como insumo básico a la hora de proponer la localización de las nuevas UFAPS.

Asimismo y al no contar con datos a nivel de radio censal o unidades inferiores a la del partido, el estudio de la densidad de población (relación población por superficie del partido) llevaría a suponer erróneamente que existen condiciones por ejemplo de altas densidades en partidos con poca población y muy poca superficie, por lo que se ha optado por descartar este dato para la obtención de resultados en el mapa síntesis final.

Como ya se ha esbozado, se considera que las UFAPS deben estar localizadas en zonas donde se dan las mayores concentraciones de población pues en este sentido van a servir a la mayor cantidad de población posible. Pero también se parte del hecho que la distribución de la población en la provincia es muy desigual por lo que existen grandes espacios con densidades menores que también deben tener la posibilidad de acercar sus demandas y por lo tanto debieran tener alguna unidad a su alcance.

A los fines de favorecer una dispersión geográfica más equitativa de localización de UFAP's y para no caer en el error de localizar sólo por una cuestión de concentración demográfica sin tener en cuenta distancias a los centros u otros indicadores que se relacionen con la accesibilidad a las UFAP's, se ha optado por considerar la regionalización del Plan Estratégico de Regionalización de la Provincia de Buenos, sólo a los fines de la descentralización de estas unidades.

En tanto a la dinámica de la población se considera a partir de la estructura de la población según cantidad de personas según sexo y edad. Esto permite observar la importancia y atracción que ejercen distintas áreas y/o en especial ciertos núcleos urbanos a partir de la retención de población femenina y su edad (*mujeres en edad de procrear* rango de 14-49 años), como también la cantidad de *personas en edad de trabajar* (15-64 años), pudiéndose identificar de este modo la capacidad de generación o producción de cada partido en una tendencia a futuro, según el tipo de actividades que en ellas se desarrollen¹⁸. Permite observar la capacidad de generación o productiva de los partidos en función de su estructura poblacional en cuanto al peso de la población en edad de trabajar y en edad de procrear y en este sentido la necesidad o no de considerar a esos partidos para la localización futura de las UFAPs teniendo en cuenta esas tendencias.

¹⁸ Deberá complementarse con un análisis de las funciones urbanas, en particular los sectores económicos secundarios y terciarios.

A su vez y como complemento de lo anterior, se analizan otra serie de datos (variación intercensal, índice de dependencia potencial, índice de masculinidad) que ayudan al análisis de los aspectos demográficos a nivel provincial y que pueden contribuir o complementar información respecto de cuestiones puntuales pero que no tienen peso suficiente en la obtención del resultado síntesis que convoca a este trabajo.

Asimismo y con motivo de complementar la información demográfica y en función de los análisis urbano-territorial y social, se incorporará la dimensión socioeconómica identificando áreas de población con necesidades básicas insatisfechas, tipología de viviendas, salud y educación.

Para la interpretación y análisis de los datos se elabora cartografía a partir de un SIG.

III. ANTECEDENTES DE REGIONALIZACIÓN POLÍTICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

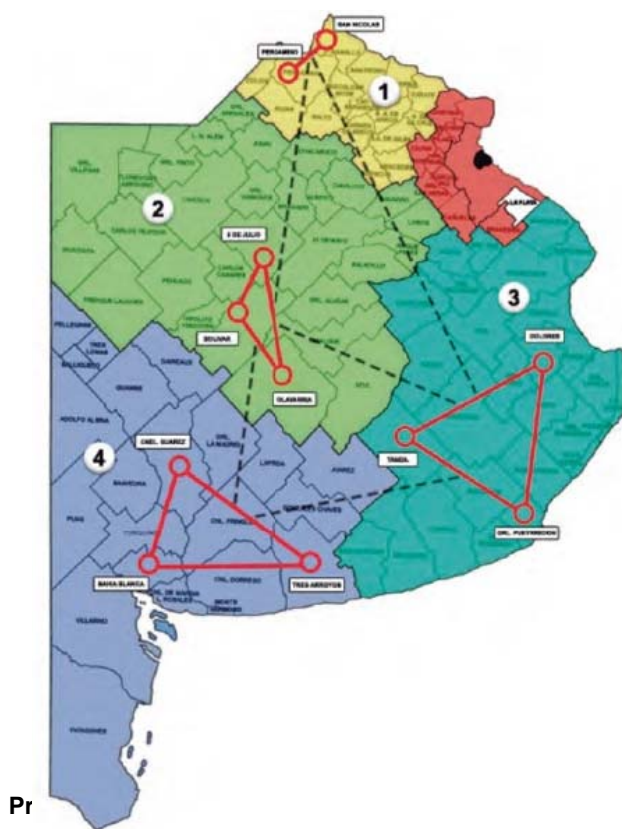
En 2011 el gobierno de la provincia de Buenos Aires impulsa el Plan Estratégico de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires con la finalidad de *“enfrentar el triple desafío del desarrollo productivo, la planificación territorial y la inclusión social”* (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2011; 19) teniendo como premisa básica la descentralización y su puesta en práctica a partir de un Plan de Regionalización administrativa, económica y social. Respecto a la misma se afirma que *“La Regionalización contribuirá a la gobernabilidad de la Provincia mediante el acercamiento del estado a la gente y las perspectivas del desarrollo armónico que detengan el proceso de conurbación”*. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2011; 23)

Persigue los objetivos de:

- 1) Disminuir los desequilibrios regionales en desarrollo social, desarrollo económica e infraestructura y población;
- 2) Aumentar la efectividad de las políticas públicas a partir de la adaptación de los lineamientos estratégicos a las necesidades de la ciudadanía y los actores locales y a partir de una mayor autonomía de los gobiernos locales.
- 3) Asegurar la “gobernabilidad” de la provincia, estableciendo un marco jurídico-administrativo que incentive el desarrollo regional y la descompresión social del conurbano.

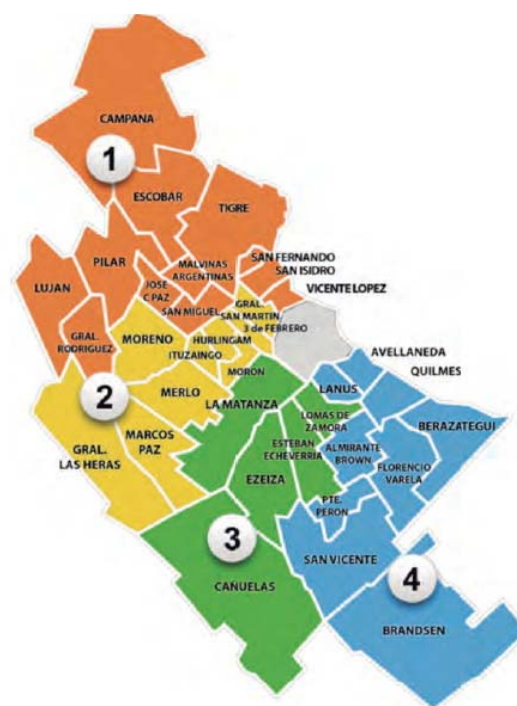
Como primera propuesta de regionalización se proyectan una región capital, cuatro regiones en el Conurbano (ampliado con partidos del tercer cordón) y cuatro regiones en el interior de la Provincia con ciudades “cabecera”.

Los siguientes mapas muestran la regionalización efectuada:



Pr
Fl

para la Provincia del Futuro.



cia.

Regionalización. Un Estado Inteligente

La Región La Plata, conformada por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada – Gran La Plata-, continuará en su rol de capital provincial como sede del gobierno y siendo el centro político institucional y administrativo con funciones de administración centralizada.

Las cuatro regiones del conurbano se conforman por un conjunto de partidos vecinos con un total entre 2,5 y 2,9 millones de habitantes por región.

En cuanto al interior de la provincia se proyectan cuatro zonas con ciudades cabeceras distantes de los polos de atracción históricos (Capital Federal y La Plata) a fin de asegurar su desarrollo. Como ciudades cabeceras se definen en la Región 1 San Nicolás y Pergamino, en la Región 2 Bolívar, 9 de Julio y Olavarría, en la Región 3 Dolores, Tandil y General Pueyrredón y en la Región 4 Coronel Suárez, Tres Arroyos y Bahía Blanca.

Consideraciones acerca de las UFAPS

La localización de nuevas UFAPS se adecua a la estrategia del gobierno provincial de llevar a cabo la descentralización respecto de cuestiones administrativas, económicas y sociales. En este sentido las nuevas UFAPS contribuirían a alcanzar una de las premisas básicas del plan como es la gobernabilidad de la Provincia mediante el acercamiento del estado a la gente.

Asimismo y en lineamiento con el plan también ayudaría a la disminución de desequilibrios regionales sobre todo respecto del desarrollo social.

El actual estudio para la localización de nuevas UFAP y su área de influencia comprende variables de análisis específicas que pueden corresponderse o no con aquellas resultantes de la primera aproximación al diseño de regionalización del plan estratégico regional. La propuesta de localización de las mismas, es independiente a su subordinación respecto de las regiones establecidas y/o su localización en las ciudades cabeceras definidas en el plan. No obstante y como se ha expresado anteriormente la propuesta de localización obedece a una necesidad de descentralización de las UFAP's y de accesibilidad al ciudadano sobre todo en aquellas regiones con importantes vacíos demográficos, más allá de la búsqueda de pertenencia a una región determinada.

IV. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE LOCALIZACIÓN DE UFAP DESDE EL ASPECTO DEMOGRÁFICO

Se analizarán las principales variables consideradas para la detección de los partidos donde se localizarán las UFAP's. En cuanto a la distribución de la población se pone énfasis en la participación de la población de cada partido en la población total provincial y queda planteada la densidad de población.

Asimismo se efectúa el análisis de los que se consideran indicadores de la dinámica de la población como son la variación intercensal absoluta y relativa de la población en cada uno de los partidos que ayudará a comprender de qué manera se comporta la población en tanto aumento, disminución o estancamiento. Por otra parte se toma como dato válido de tendencia a futuro a las mujeres en edad de procrear y a la población en edad de trabajar.

Asimismo el trabajo se complementa con una serie de datos demográficos que se consideran básicos para el análisis de la población de cualquier territorio y con algunos datos socioeconómicos que como ya se mencionara puede ser útil para completar o comprender aspectos sociales o de organización territorial y que específicamente

pueden ayudar a comprender ciertas cuestiones de demandas específicas efectuadas en las UFAP's, pero que no definen su localización.

1. Distribución de la población

Participación de la población de cada partido en la población total provincial

En base a los datos del último censo de Población y Vivienda del INDEC (2010), la población de la provincia de Buenos Aires es de 15.625.084 habitantes, con una participación en el total de la población nacional del 38,95%. Con una superficie de 304.907 km² posee una densidad promedio de 51,2 habitantes por km².

Si se efectúa la comparación por área se obtienen los siguientes valores en cuanto a la participación a nivel nacional:

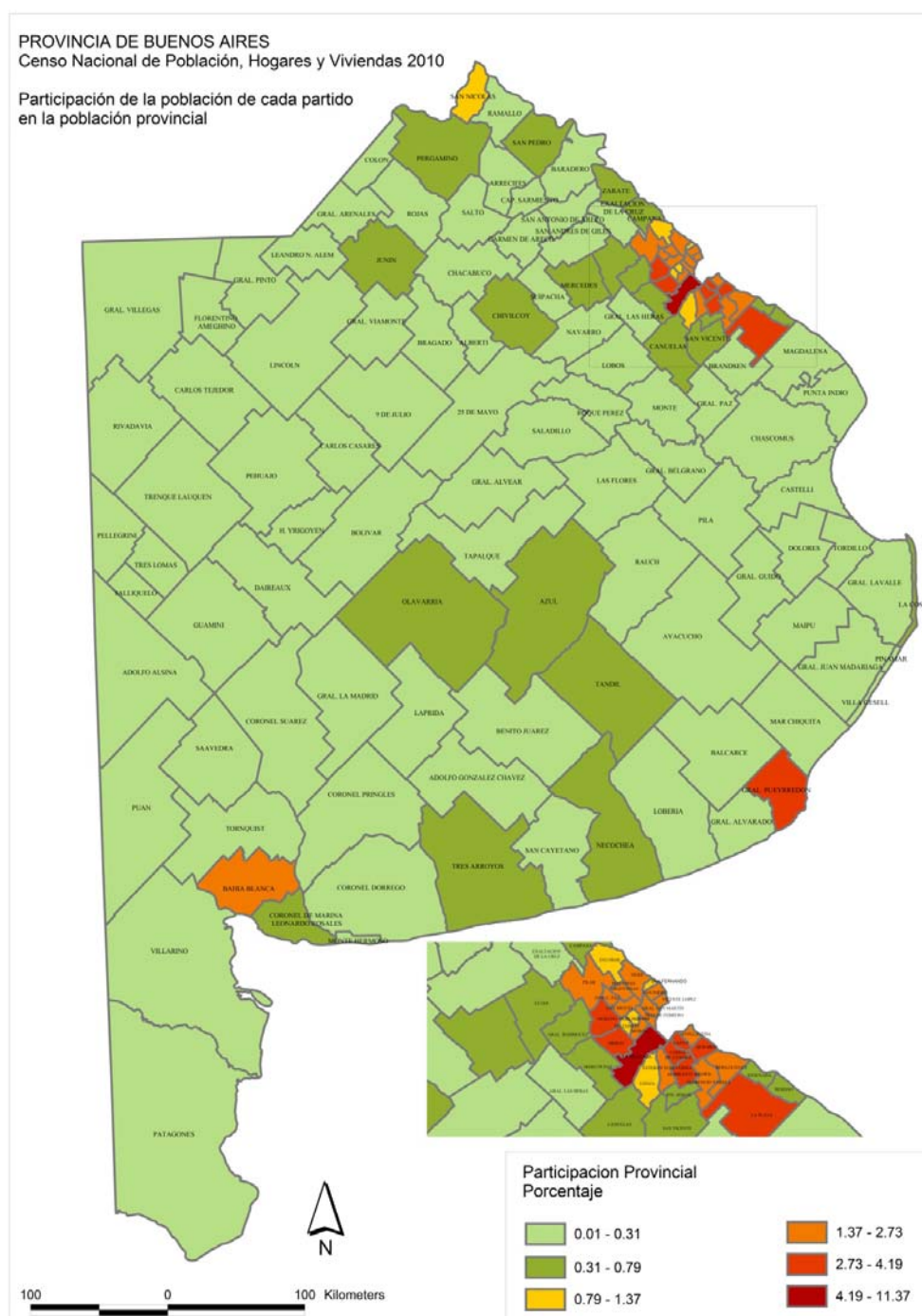
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 7,2%
- Provincia de Buenos Aires: 38,9%
- Conurbano Bonaerense: 24,7%
- Partidos del Interior: 14,2%

Respecto de la distribución de la población hacia el interior de la provincia, los partidos con mayor ***participación de población a nivel provincial*** son La Matanza con 1.775.816, La Plata con 654.324, General Pueyrredón con 618.989 habitantes, Lomas de Zamora con 616.279 habitantes, Quilmes 582.943 habitantes, Almirante Brown 552.902 habitantes y Merlo con 528.494 habitantes.

Este indicador posibilita el análisis del peso que posee cada uno de los partidos a nivel provincial y su importancia respecto de la cantidad de población que éstos poseen. Permite identificar partidos y áreas de concentración poblacional que en general coinciden con partidos cuyas ciudades cabeceras ofician como ciudades atractoras de población en cuanto al número de habitantes y su funcionalidad (San Nicolás, Pergamino, Junín, Olavarría, Bahía Blanca, Mar del Plata, Tandil, La Plata, Luján, entre otras). Para la localización de UFAP es importante de tener en cuenta a fin de identificar los partidos que más participación tienen en cuanto a la población total provincial pues son los más numerosos en cuanto a la cantidad de habitantes por lo que seguramente puede ser necesario contar con estas unidades o un mayor número de éstas.

Asimismo, y en cuanto a la consideración a priori respecto de la concentración de la población en las ciudades, datos del censo de 2001 revelan que la provincia se caracteriza por tener un altísimo grado de urbanización. El 96,4 % de su población, según la medición del año 2001, se considera urbana. En efecto, de los 13.827.203 habitantes de la Provincia, 13.324.241 residen en localidades urbanas, es decir en

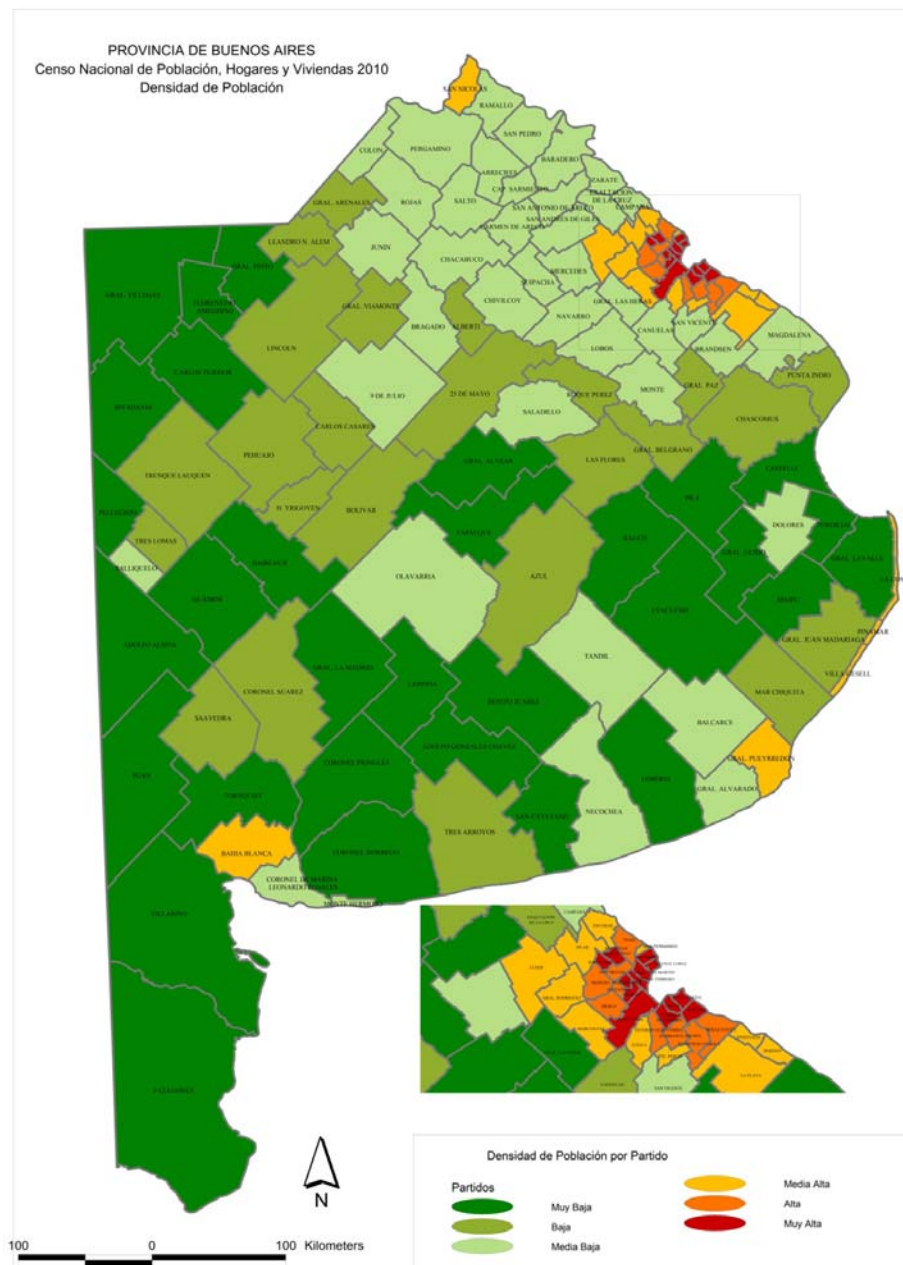
aquellas cuya población supera los 2.000 habitantes. De las 502.962 personas restantes, 202.582 lo hacen en localidades de menos de 2.000 habitantes (población rural agrupada) y 300.380 corresponde a lo denominada población rural dispersa.



Participación de la cantidad de población de cada partido respecto de la población provincial.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2010

Según información de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (2011), la provincia presenta una urbanización avanzada con una altísima concentración de la población: casi el 80 % de su población vive en localidades de más de 500.000 habitantes. Si bien se observa una tendencia a la desconcentración, esta es muy lenta. En tanto las zonas rurales continúan expulsando población, en particular se observa la disminución de la población rural dispersa y la desaparición de las localidades pequeñas.



Densidad de población. Cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado.

Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2010

Por su parte, la *densidad de población* permite analizar la distribución de los habitantes por cantidad de superficie e identificar áreas de concentración poblacional como también áreas con vacíos demográficos, pues expresa la relación entre la cantidad de habitantes y la superficie del partido en el que éstos viven.

Como ya se ha mencionado, para el objetivo de este trabajo el mapa de densidad de población por partidos no alcanza a reflejar la distribución real de la población que contribuya a la localización de UFAP's.

2. Dinámica de la población

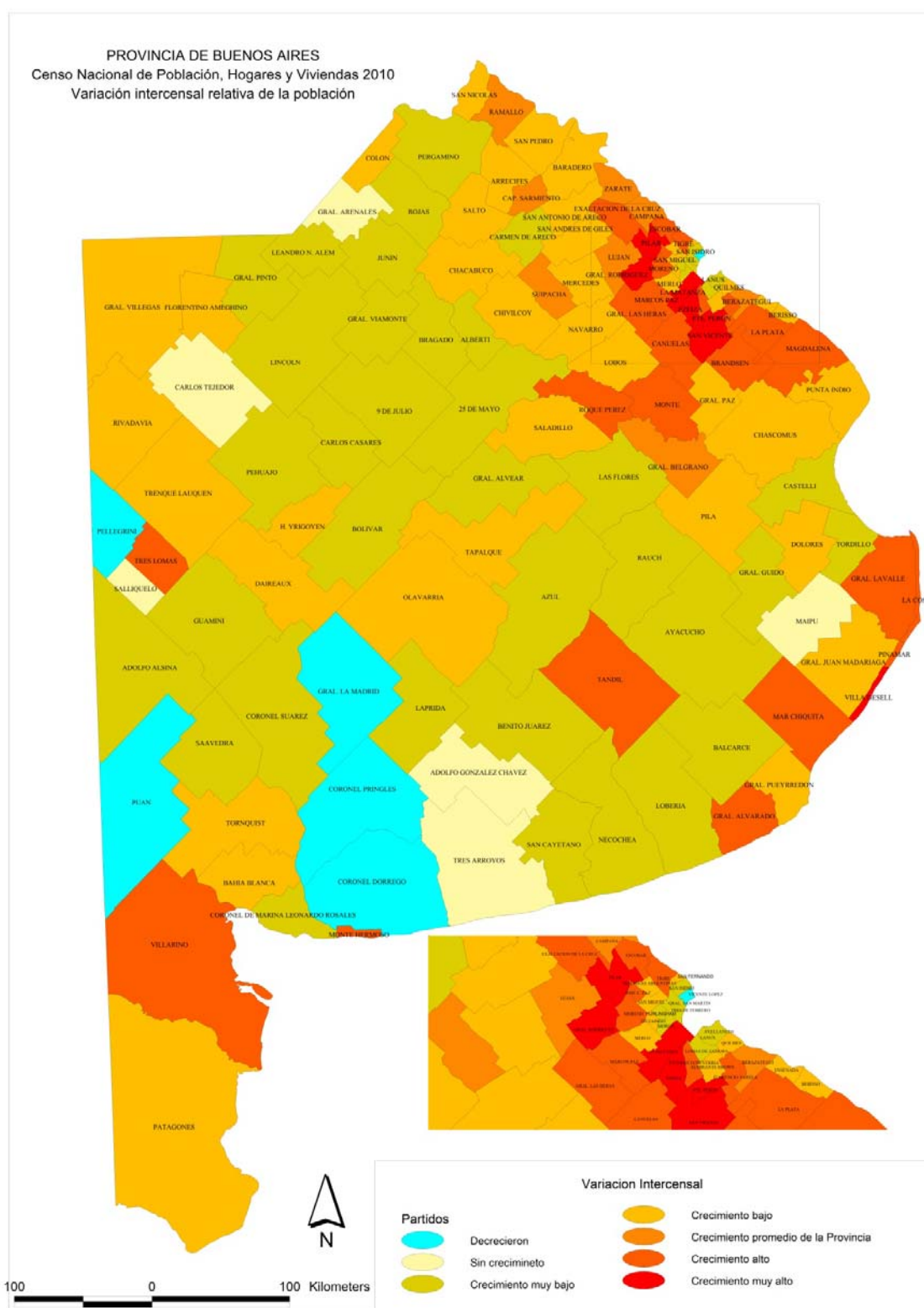
- *Variación intercensal absoluta y relativa de la población (2001-2010)*

A escala nacional se desprende que la provincia de Buenos Aires obtuvo un crecimiento por encima del promedio nacional. Entre 2001 y 2011 la variación intercensal relativa en conjunto fue del 13%, mientras que a nivel nacional el crecimiento fue del 10,6 %. Si dividimos la provincia según distintas zonas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires varió en cantidad de habitantes en un 4,1%, los 24 partidos del Conurbano Bonaerense registran un 14,2% y el interior de la provincia un 11%, es decir que el Conurbano Bonaerense es el área de mayor incremento intercensal.

La variación intercensal muestra, en este caso, si la población varía en cantidad de habitantes de manera positiva, negativa o se mantiene en cada uno de los partidos de la provincia de acuerdo al censo anterior. En este sentido se habla de una variación en términos relativos. Indica cuál es la tendencia en tanto cantidad de población por partido en estos últimos diez años.

Para la localización de UFAP's es importante a la hora de detectar los partidos que más han incrementado su población por lo que también puede verse aumentado la necesidad de contar con mayor cantidad de sedes o más cercanas.

Así los partidos que más crecieron respecto del censo de 2001 son La Matanza (41,5%), Ezeiza (37,8%), Presidente Perón (34,8%) y San Vicente (33,6%) dentro del Conurbano Bonaerense. Mientras tanto Villa Gesell (30,7%), Pinamar (24,5%) y Monte (20,3%) lo hicieron en mayor medida en el interior de la provincia. Los partidos cuya variación fue negativa en cuanto a cantidad de habitantes son Coronel Dorrego (-4,2%), Puán (-3,9%), Coronel Pringles (-3,6%), Pellegrini (-2,4%), General La Madrid (-1,8%), Vicente López (-1,7%), Salliqueló (-0,4%) y Tres Arroyos (-0,2%). Por de pronto Maipú mantuvo la misma cantidad de población y Adolfo Gonzales Chaves, General Arenales, Carlos Tejedor y San Isidro mantuvieron el número de habitantes sin mayores cambios y por debajo de un incremento del 1%.



Crecimiento relativo de la población. Variación intercensal 2001- 2010.

Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2001-2010

En conclusión los datos muestran que el crecimiento poblacional intercensal es significativamente superior en el área del conurbano bonaerense respecto del interior provincial.

Los datos también revelan que se estaría consolidando un tercer cordón en el conurbano (Gral. Rodríguez, Pilar, San Vicente, Escobar, Cañuelas, etc.), por lo que se profundizan las tendencias de concentración poblacional del conurbano en comparación con la pérdida de población o el bajo crecimiento relativo de población en varios partidos del interior de la provincia.

En este sentido, un párrafo aparte merece el área sobre la que se asienta la Región Metropolitana de Buenos Aires. En el área comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos cercanos, denominados históricamente como Partidos del Gran Buenos Aires, vive casi un tercio de la población del país. El ritmo de crecimiento de ésta en los últimos años, desde 2001 (8,0 por mil), si bien menor a la década anterior (1991-2001), es similar al del total del país, algo que no ocurría desde la década del 60. El crecimiento de la región se debe a las altas tasas de los partidos de la periferia (segundo cordón) que más que duplican y hasta cuadruplican la tasa total de la región, y compensan la pérdida de población de la Ciudad Autónoma y de los partidos más cercanos (primer cordón).

Como ya se ha mencionado, uno de los que se destaca es La Matanza que además de ser el más poblado del área, y del país, concentra más de la mitad del crecimiento del área. Esto le hizo ganar casi 400 mil habitantes de población redistribuida al interior de la región.

Si se amplía el área considerada incorporando aquellos seis partidos que limitan con los 24 del área anteriormente considerada, se observa que en estos el crecimiento es alto, con un comportamiento similar al segundo cordón. Si ampliamos el espacio aún más a la Región Metropolitana ampliada incluyendo 9 partidos que rodean periféricamente la Región Metropolitana no se encuentra una extrapolación del conjunto anterior. Los partidos crecen menos, sólo Exaltación de la Cruz supera una tasa de 20 por mil.

La región metropolitana con un nivel de crecimiento que acompaña al del país, lo hace por su periferia y con ritmos muy diferentes a los del núcleo originario en el que se observa pérdida de población. Si bien la región creció a un 8 por mil y algunas partes perdieron población, hay varios partidos que crecieron a más del 30 por mil con el consiguiente impacto sobre la necesidad de servicios e infraestructura. (Alonso; 2007)

- *Estructura de la población: población por sexo y edad*

De los 15.625.084 habitantes que posee la provincia de Buenos Aires el 52% son mujeres y el 48% restante son hombres.

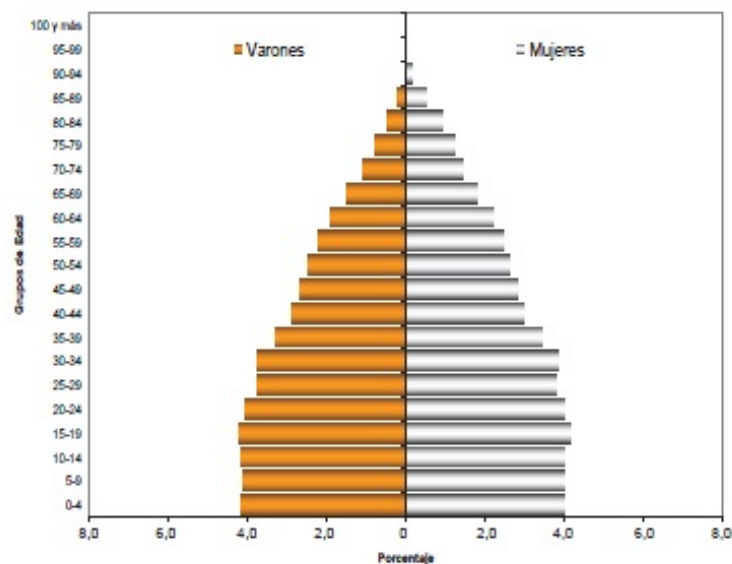
La población por sexo y edad en la provincia de Buenos Aires se distribuye de la siguiente manera:

	Total	%	Varones	%	Varones	%
Total	15.625.084		7.604.581		8.020.503	
0-14 años	3.876.553	24,8	1.971.222	25,9	1.905.331	23,8
15-64 años	10.077.275	64,5	4.955.019	65,2	5.122.256	63,9
Más de 65 años	1.671.256	10,7	678.340	8,9	992.916	12,4

Población según sexo y edad.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del. INDEC, 2010.

Como puede observarse hay una gran paridad de población por sexo según la edad, estableciéndose la mayor diferencia en las edades avanzadas a causa de la mayor esperanza de vida de las mujeres por sobre los hombres. La pirámide de población demuestra un comportamiento regresivo o constrictivo con una base disminuida, correspondiente a las edades tempranas que muestra una baja natalidad. La pirámide se engrosa levemente en las edades correspondientes a la población en edad de trabajar, con predominio de adultos, mientras que presenta una cúspide con una importante cantidad de población que llega a edades muy avanzadas.



Pirámide de población de la Provincia de Buenos Aires (2010).

Fuente: INDEC, 2010.

En la provincia de Buenos Aires la edad media¹⁹ 33,1 años, el índice de masculinidad²⁰ de 94,8 %, la cantidad de mujeres en edad fértil²¹ del 49,4% y el índice de dependencia potencial ²² del 55,1%.

- *Mujeres en edad fértil*

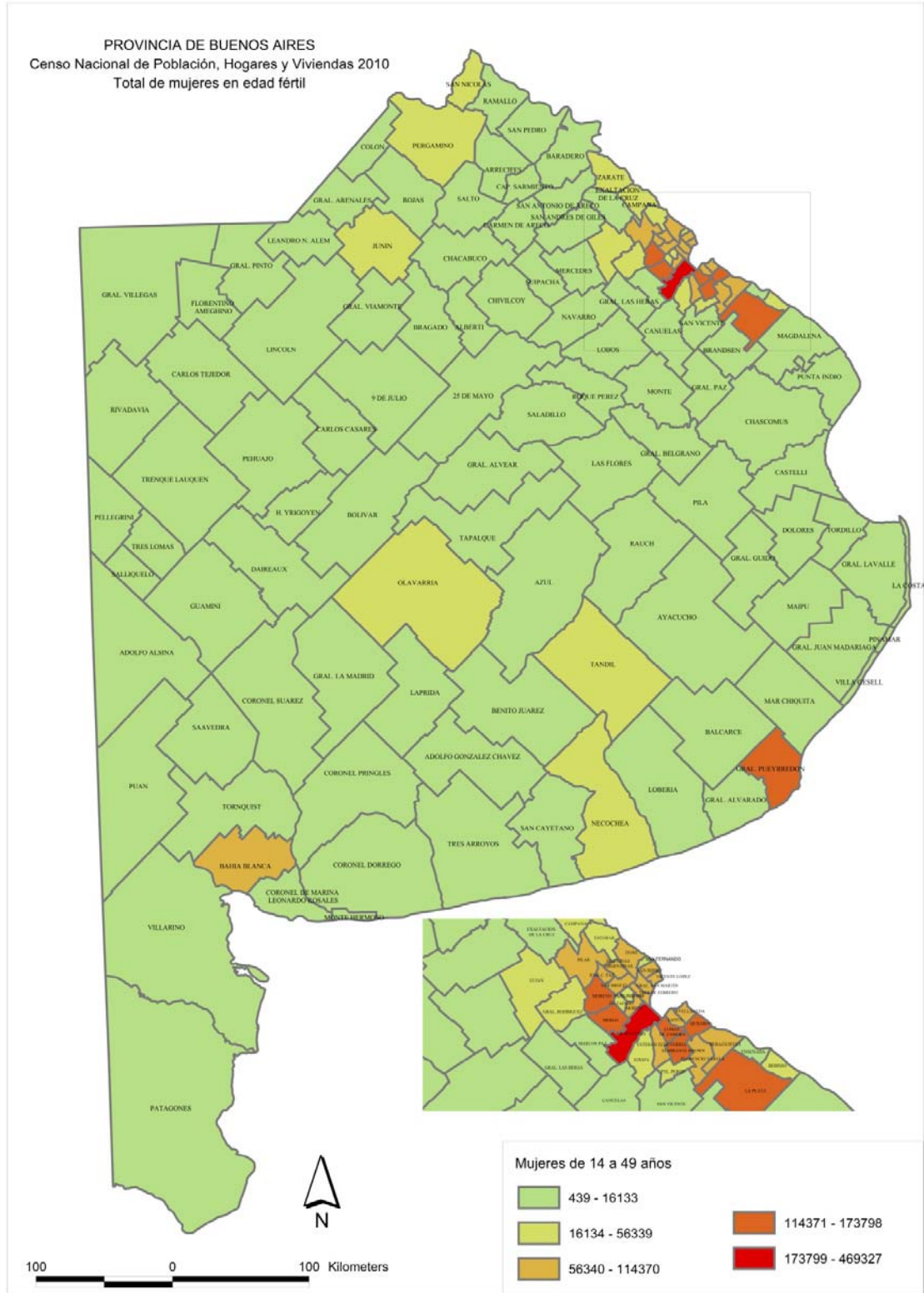
La importancia de detectar la cantidad de *mujeres en edad fértil* por partido para la localización de UFAP's es que permite tener una visión a futuro en cuanto a tendencia del comportamiento de la población. Un mayor número de mujeres en edad fértil proyectan a futuro un mayor número de nacimientos y por ende una tendencia a un mayor crecimiento poblacional. Por el contrario, si no existen mujeres en esta edad de procrear la tendencia posible será la de un estancamiento en la cantidad de población, posteriormente un posible decrecimiento y finalmente un envejecimiento poblacional. Se distingue como de mayor número de mujeres en edad fértil los partidos del conurbano bonaerense con los mayores valores en La Matanza. Los partidos del interior tienen un comportamiento similar excepto los que poseen en su interior ciudades intermedias de destacado crecimiento tales como Bahía Blanca, General Pueyrredón, Tandil, Olavarría, Necochea, Junín, Pergamino, San Nicolás, Zárate y Campana. Corresponde a toda la población que podría ser parte del mercado de trabajo, es decir que comprende el conjunto de personas que están aptas en cuanto a edad para el ejercicio de funciones productivas, por lo que se interpreta como la oferta potencial de trabajo de una economía. En el caso de nuestro país en los datos estadísticos del INDEC, se corresponde con la población que se encuentra entre los 15 y 64 años de edad. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el criterio que se utiliza para clasificar a la población dentro de la población en edad de trabajar deber ser fijado por cada país conforme a sus circunstancias nacionales, como la edad de escolaridad obligatoria, la edad mínima de admisión en el empleo y las proporciones del trabajo infantil; por lo tanto, debido a la variabilidad de estas condiciones se hace imposible establecer un único límite de edad mínima de aplicación universal. Mide el tamaño de la población que según el criterio de edad está en condiciones de participar activamente en el mercado laboral, es decir es un indicador de la oferta de trabajo potencial.

¹⁹ **Edad media:** es la edad promedio de la población.

²⁰ **Índice de masculinidad:** indica la cantidad de varones por cada 100 mujeres

²¹ **Porcentaje de mujeres en edad fértil:** indica la proporción de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) con respecto al total de la población femenina. Expresa el potencial de crecimiento de una población

²² **Índice de dependencia potencial:** es la proporción de población potencialmente no económicamente activa (niños de 0 a 14 años y ancianos de 65 años y más) con respecto al total de la población potencialmente económicamente activa (de 15 a 65 años). Expresa el número de inactivos que potencialmente deben sostener económicamente los individuos en edad activa.

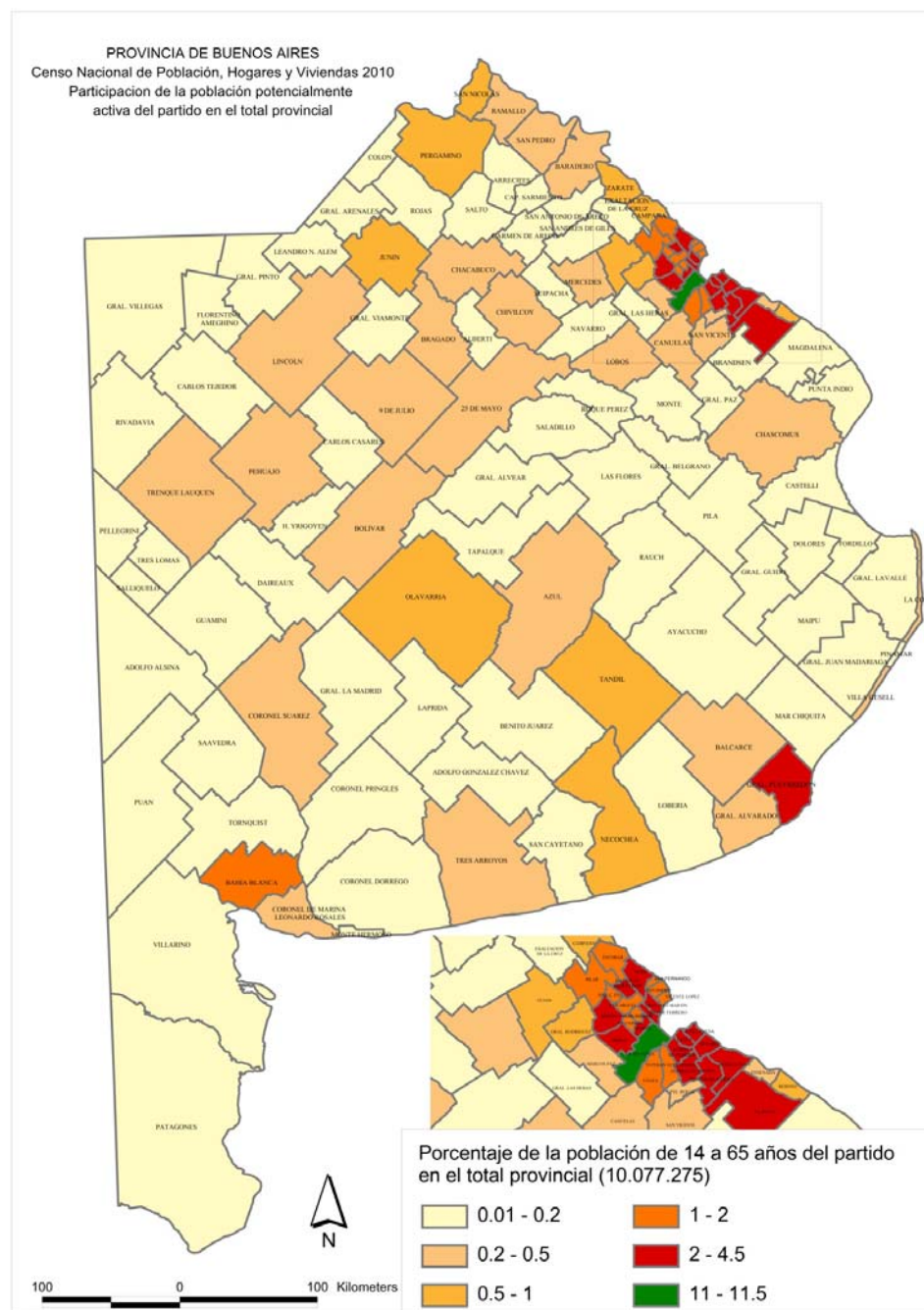


Mujeres en edad de procrear. Mujeres de 14 a 49 años de edad.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2001-2010

No mide el porcentaje de la población total que a su vez esta compuesta por la PEA y la PEI, por lo que no debe interpretarse como la tasa de ocupación o desempleo. Así mismo no provee información sobre la calidad del trabajo generado en la economía, ni la capacidad de la misma para generar puestos de trabajo.

- *Población en edad de trabajar*



Participación de la población en edad de trabajar.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2001-2010

Al respecto, este mapa muestra a nivel de partidos la participación de la población en edad de trabajar sobre el total provincial. Es un dato interesante ya que muestra la capacidad de producir económicamente de los partidos. En este sentido los mayores valores se corresponden con el conurbano bonaerense con La Matanza a la cabeza continuando con Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Merlo, Moreno, Berazategui y La Plata. Estos presentan valores elevados entre el 2 y 4,5%. Los demás partidos del conurbano presentan valores por encima del 1%.

El interior presenta valores altos en General Pueyrredón y Bahía Blanca y valores medios en los partidos de San Nicolás, Pergamino, Zárate, Campana, Junín, Olavarría, Tandil y Necochea. El resto de los partidos presenta valores que no superan el 1%.

V. OTROS DATOS DEMOGRAFICOS Y SOCIOECONOMICOS

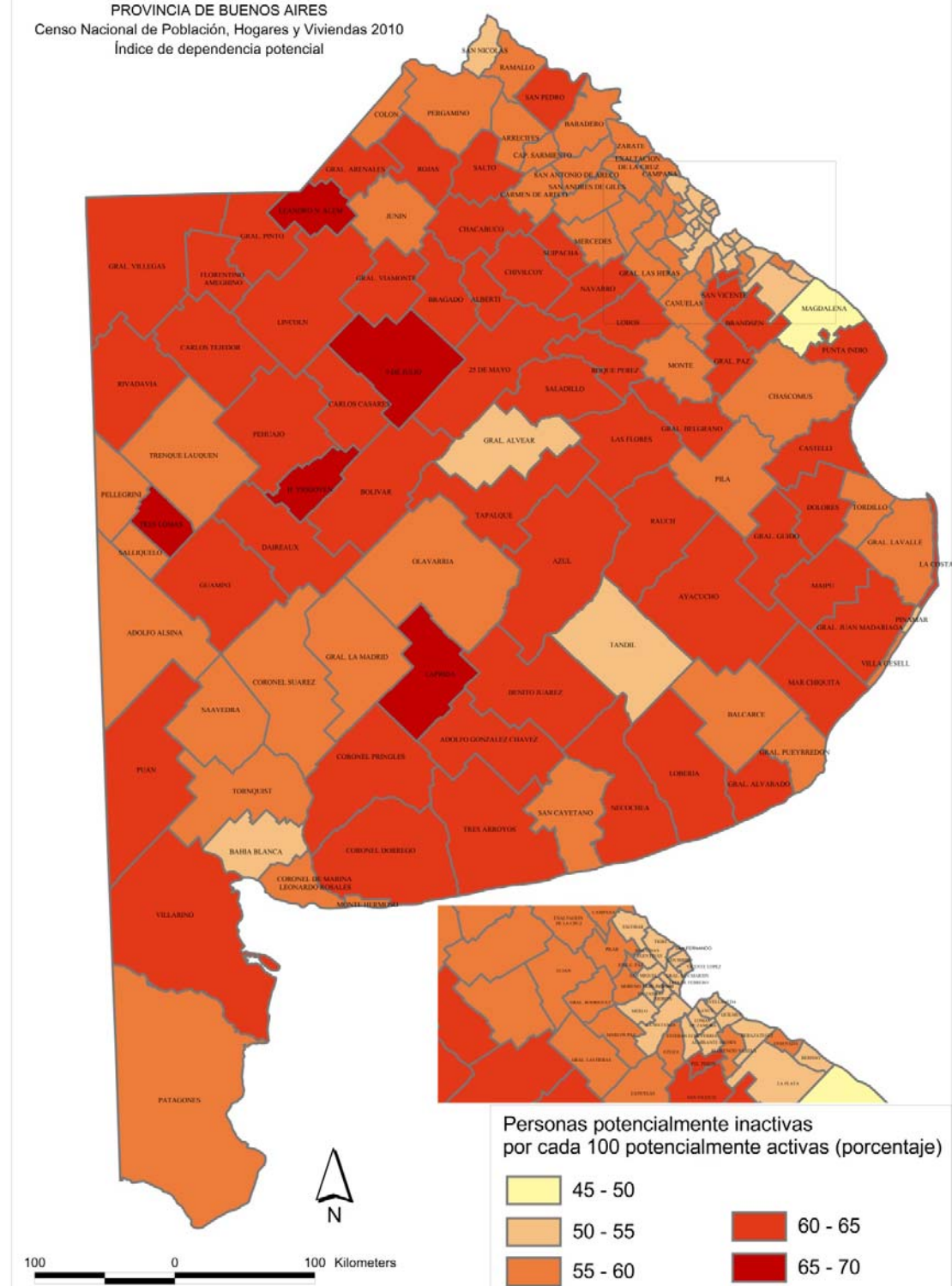
- *Índice de dependencia potencial*

Para analizar la población por edad, el *índice de dependencia potencial* expresa el número de personas potencialmente inactivas por cada 100 potencialmente activas. Este índice es frecuentemente utilizado para medir el impacto social y económico de las distintas estructuras de edad, es la denominada tasa de dependencia, es decir, el cociente entre la población en edades dependientes (o sea los más jóvenes y los adultos mayores) respecto de la población en edad de trabajar. Cuanto mayor sea el índice, mayor el número de personas que cada individuo potencial, o demográficamente activo, tiene que mantener. Inversamente, cuanto menor sea, menos son las personas que dependen de cada individuo en edad de trabajar.

Este índice constituye un indicador útil de la carga (o ausencia de carga) que determinadas estructuras de edad imponen sobre una población. El impacto de una estructura de edad joven o, por el contrario, en edades avanzadas, se hace sentir a través de mayores impuestos sobre la población activa para financiar por ejemplo, la enseñanza, la atención sanitaria, o planes sociales o de viviendas.

En cuanto a la distribución, los partidos menos favorecidos son Laprida (66,7%), 9 de Julio (65,6%), Hipólito Yrigoyen (66,4%) y Tres Lomas (65,2%). Los que están por debajo del 55% son General Alvear (50,4%), Tandil (54,3%), Bahía Blanca (51,8%), San Nicolás (54,3%), Magdalena (49,7%), Berisso (54,7%), La Plata (50,2%) y la mayoría de los partidos que comprenden el AMBA. El resto de los partidos se encuentran entre el 55 y 65% con valores medios.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010
Índice de dependencia potencial



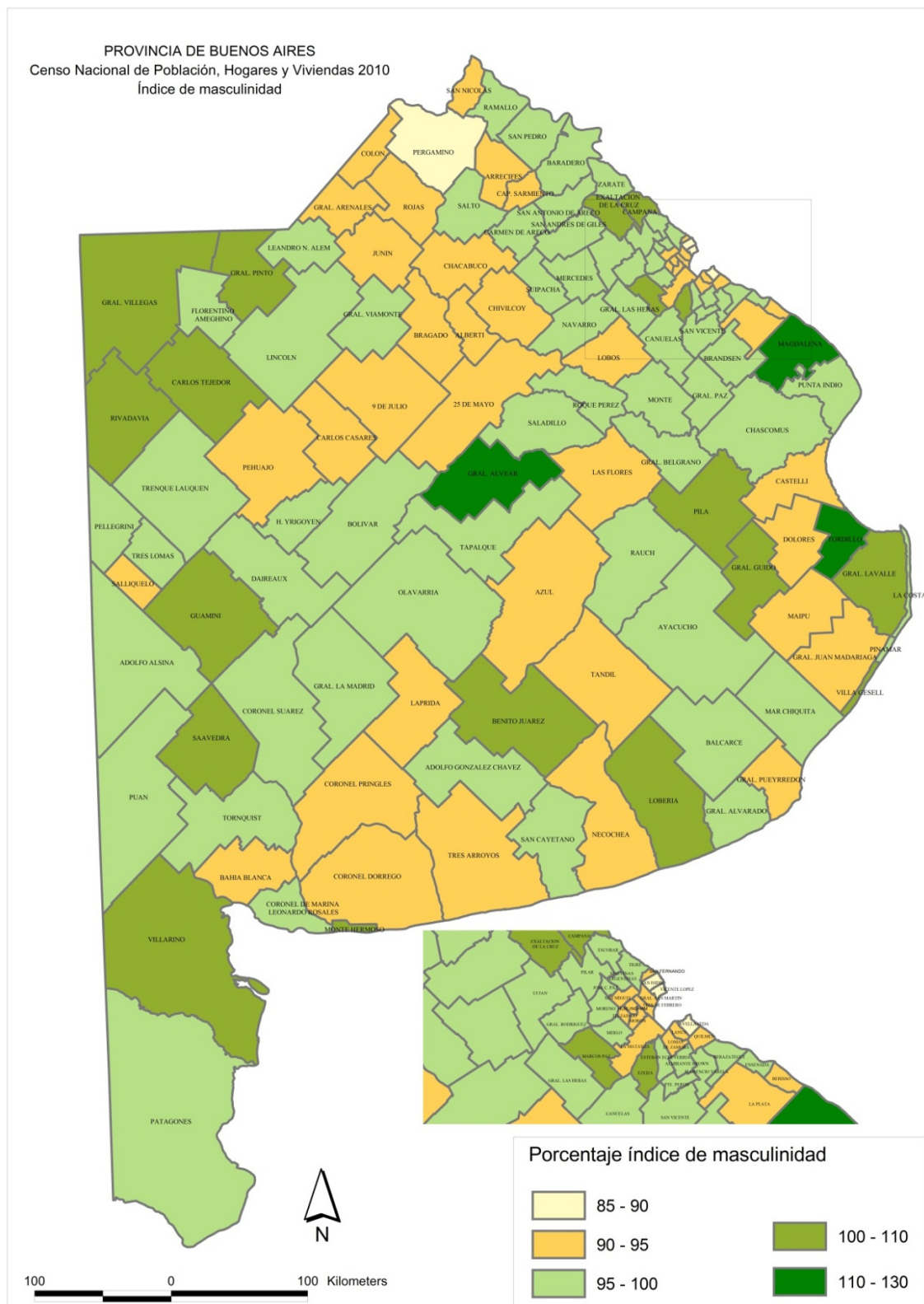
Índice de dependencia potencial. Personas potencialmente inactivas por cada 100 potencialmente activa.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2010

- *Índice de masculinidad*

Muestra la cantidad de hombres por cada cien mujeres. La preponderancia de hombres sobre mujeres suele darse generalmente en áreas rurales, en tanto que generalmente en las áreas urbanas el índice de masculinidad es menor a 100. Ello se traduce en el hecho de la necesidad de contar con mano de obra masculina para las tareas agrícolas dominantes en el campo. Por la misma razón, el índice de masculinidad suele ser categóricamente mayor de 100 en campamentos mineros, en sitios con población obrera temporal y en áreas con fuerte presencia militar. En núcleos urbanos convencionales, la situación es más compleja, ya que el índice se ve afectado por factores variados, tales como la longevidad (generalmente mayor en las mujeres), la proporción de población dedicada a servicios domésticos y la migración diferencial desde zonas rurales. Ello tiende a favorecer el predominio demográfico de la mujer en dichas áreas. Cuando el índice de masculinidad está muy alejado de la media y pasado cierto tiempo, se traduce en bajas tasas de natalidad y en una desaceleración de la tasa de crecimiento demográfico. Para el presente trabajo este índice ayuda a identificar algunas características de los partidos en cuestión como por ejemplo si se trata de partidos con elevada presencia de población urbana o rural, peso de las actividades económicas (agropecuarias, campamento mineros, militares, actividades urbanas, etc.) y comportamiento de la tasa de crecimiento demográfico. En cuanto al índice de masculinidad se observa que los partidos de San Fernando (93%), Vicente López (87,6%), San Isidro (89,6%), General San Martín (91,7%), San Miguel (95%), Tres de Febrero (90,8%), Hurlingham (92,8%), Ituzaingó (93,7%), Morón (91,2%), Avellaneda (89,9%), Quilmes (93,7%), Lomas de Zamora (93%), Lanús (91%), Berisso (94,6%), La Plata (93%), Colón (94,7%), Pergamino (89,1%), Arrecifes (92,8%), Capitán Sarmiento (94,9%), Rojas (94,5%), Junín (92,8%), Chacabuco (94,7%), Bragado (94%), Alberti (94,7%), Chivilcoy (91,9%), Lobos (93,7%), 25 de Mayo (93,7%), 9 de Julio (94,1%), Pehuajó (93,8%), Las Flores (93,2%), Castelli (95%), Dolores (93,4%), Azul (94,1%), Maipú (90,8%), General Madariaga (93,2%), Tandil (93,6%), San Cayetano (98,6%), General Pueyrredón (91,2%), Laprida (93,7%), Necochea (91,6%), Coronel Pringles (94,1%), Tres Arroyos (94,3%), Coronel Dorrego (94,8%) y Bahía Blanca (92,2%), poseen porcentajes que superan el 90 varones por cada 100 mujeres. Los partidos que superan la cantidad de varones por cada cien mujeres son: Marcos Paz (105,4%), Campana (100,2%), Exaltación de la Cruz (100,3%), General Pinto (100,3%), General Villegas (101,6%), Rivadavia (105%), Carlos Tejedor (100,7%), Ezeiza (100,1%), Pila (101,6%), General Guido (105,2%), Tordillo (111%), General Lavalle (104,8%), Guaminí (100,5%), General Alvear (129,5%), Benito Juárez (102,4%), Saavedra (102,7%), Lobería (100,7%) y Villarino

(102,2%). Mientras tanto, el resto de los partidos se mantienen en valores entre los 95 y 100 varones por cada 100 mujeres.



Cantidad de varones por cada 100 mujeres.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2001-2010

1. Aspectos socioeconómicos de la población

Para analizar esta variable se utiliza el dato de población con necesidades básicas insatisfechas correspondiente al año 2001. A fin de observar la tendencia en la actualidad, se analizan indicadores para la vivienda y la educación del Censo de Población y Vivienda 2010 a partir de una construcción del dato de población en viviendas precarias, cantidad de camas disponibles en hospitales (salud) y del analfabetismo (educación).

- *Población con NBI*

Según el INDEC (1984) los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto
- Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo)
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

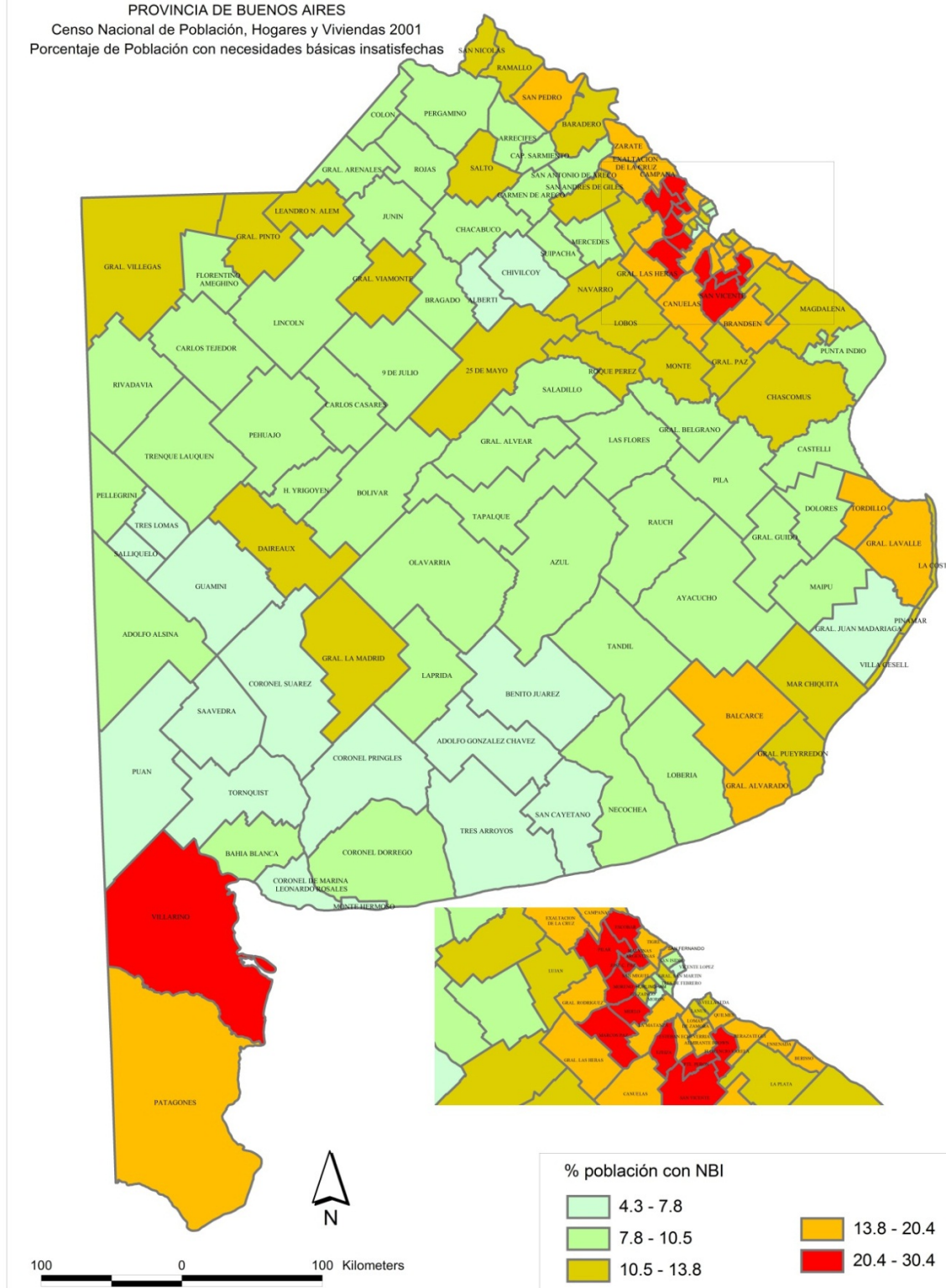
Este dato permite visualizar aquellos partidos con mayor número de población y por ende mayor cantidad de necesidades en cuanto a vivienda, salud y educación poseen sin satisfacer. Para estos sectores de población, poder canalizar este déficit a través de la defensoría del pueblo dependerá de la proximidad de las UFAP, más aun teniendo en cuenta su bajo poder de accesibilidad.

Los valores con los que se cuenta para el análisis de este indicador corresponden al año 2001.

Los más elevados se encuentran en la segunda y tercera corona del conurbano bonaerense, con cifras que llegan al 30% como los partidos de Florencio Varela (30,4%) y Presidente Perón (30%), y más del 20% en Jose C. Paz (26,7%), Ezeiza (26,1%), Moreno (26%), Pilar (24,8%), Marcos Paz (24,7%), Merlo (23,4%), Escobar (23,2%), San Vicente (23,1%) y Malvinas Argentinas (22,9%).

En los partidos del interior de la provincia se destaca Villarino con un 21,5%.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001
Porcentaje de Población con necesidades básicas insatisfechas

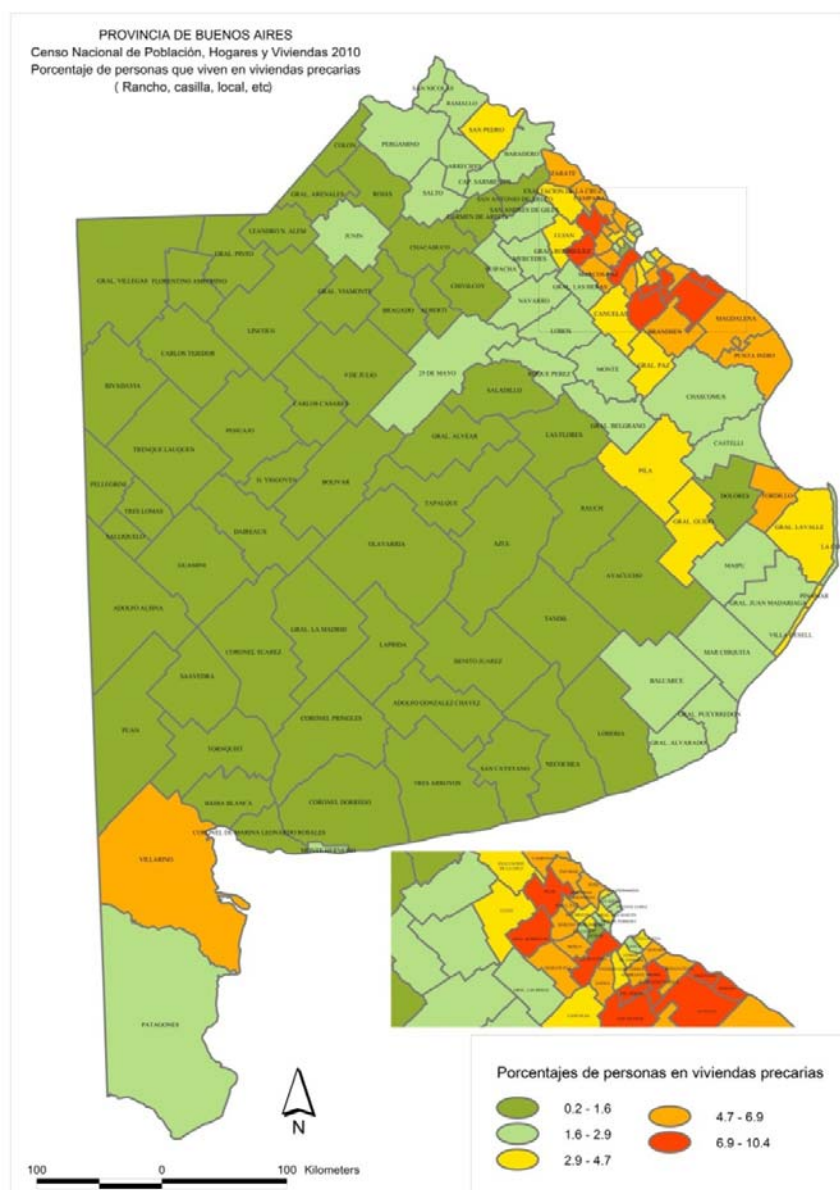


Porcentaje de población con NBI.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2001.

- **Viviendas precarias**

Se definen a partir de la tipología de vivienda dado por el Censo de Población y Vivienda 2010 como tipo B a saber: rancho, casilla, pieza, inquilinato o local. El mapa expresa el porcentaje de población que habita en este tipo de viviendas. Si se compara con los partidos que para el año 2001 cuentan con elevados valores de NBI se observa una correspondencia tanto a nivel del conurbano como del interior provincial. Asimismo aparecen como significativos los valores de los partidos de la tercera corona del conurbano.

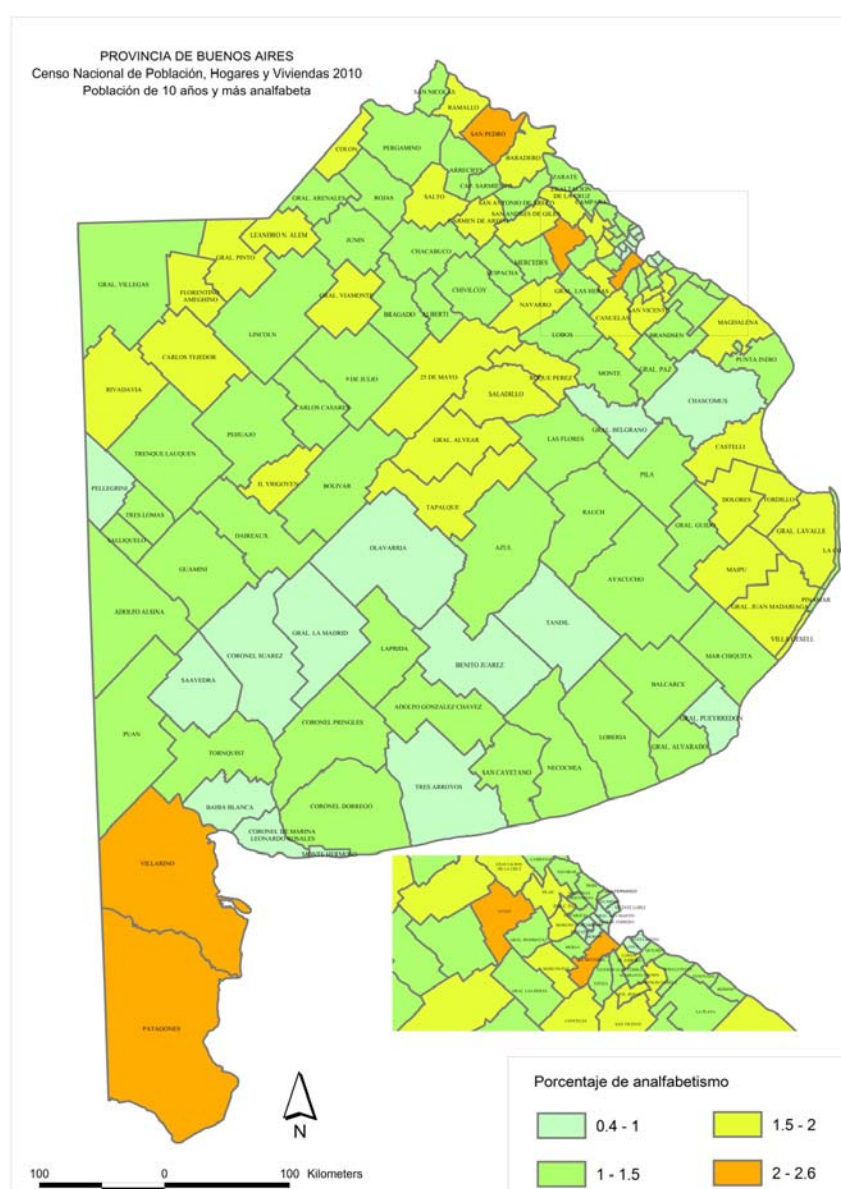


Porcentaje de población que vive en viviendas precarias.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC 2010.

- **Educación: analfabetismo**

Es el número de personas alfabetizadas de diez años y más, expresado en porcentaje de la población total de personas de diez años y más. Se considera que una persona está alfabetizada cuando puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana. En términos convencionales, el nivel de alfabetización, además de proporcionar información sobre la existencia durante largo tiempo de un sistema educativo eficaz o la existencia de programas de educación de adultos, se asocia a la posibilidad de acceso a otros servicios o cuestiones de la vida cotidiana que requieren de la escritura y la lectura.



Porcentaje de población de 10 años o más analfabeta.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC, 2010

Para el presente estudio y junto a otros indicadores como el de salud refuerza el concepto de falta de acceso a ciertos servicios.

También se interpreta como un dato específico respecto de los posibles reclamos a las defensorías del pueblo.

Los partidos con mayor porcentaje de analfabetización son Villarino (2,6%), Patagones (2,4%), La Matanza (2,2%), Luján (2,3%) y San Pedro (2,1%).

Por debajo del 1% se encuentran los partidos de Pellegrini, Saavedra, Coronel Suárez, General Lamadrid, Bahía Blanca, Olavarría, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Tres Arroyos, General Belgrano, Chascomús, General Pueyrredón, Avellaneda, Lanús, Ituzaingó, Morón, Hurlingham, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López y San Isidro.

- *Salud*

Se muestra la disponibilidad del servicio de salud a partir de la cantidad de camas en hospitales cada 1000 habitantes.

Así como el indicador de educación se considera como un dato específico respecto de este servicio ante los posibles reclamos a las defensorías del pueblo.

En este caso los partidos que tienen menos de una cama disponible por habitante son: Esteban Echeverría, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Moreno y Quilmes.

Los que poseen entre una y dos camas son:

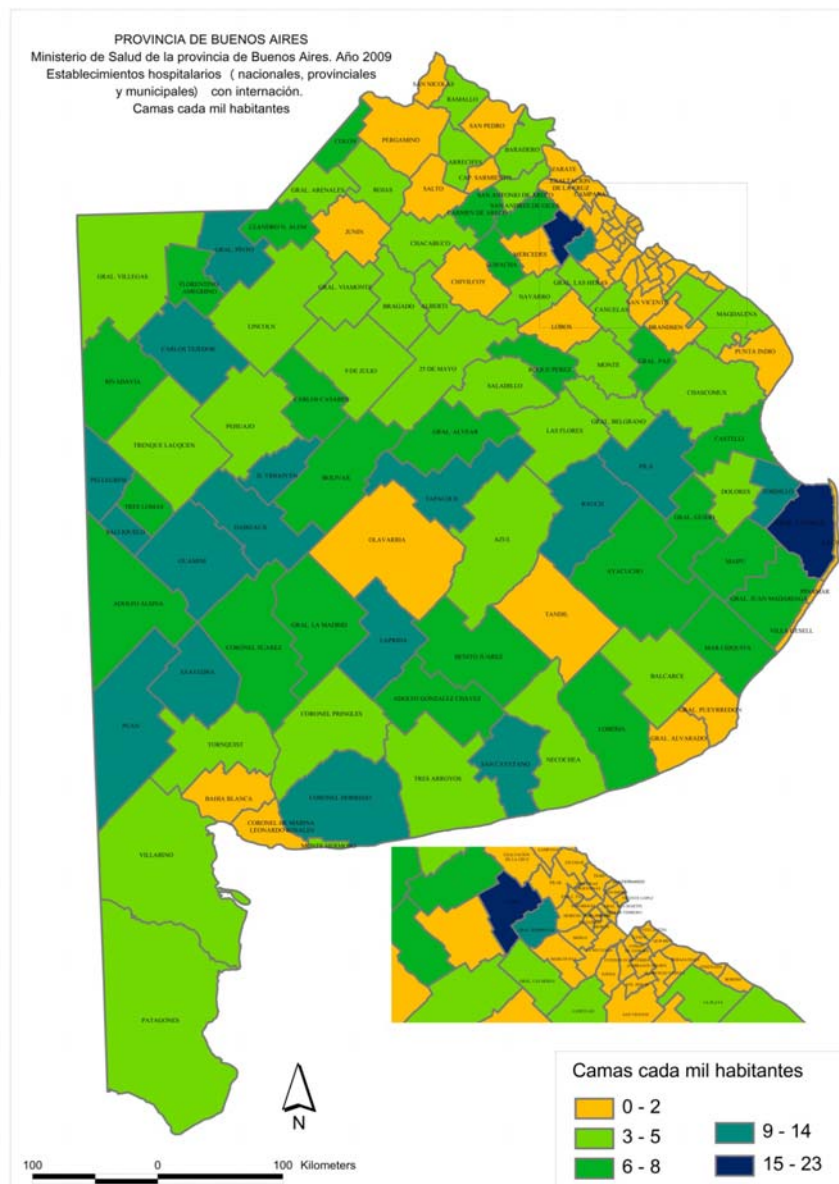
Almirante Brown, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Coronel De Marina Leonardo Rosales, Escobar, Ezeiza, Florencio Varela, General Pueyrredón, General San Martín, José C. Paz, La Costa, Lanús, Marcos Paz, Merlo, Pilar, Pinamar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Nicolás, San Vicente, Tigre, Tres De Febrero, Vicente López, Villa Gesell, y Zárate.

Asimismo los que tienen entre 2 y 3 camas cada 1000 habitantes son:

Avellaneda, Capitán Sarmiento, Chivilcoy, Ensenada, Exaltación De La Cruz, General Alvarado, Junín, Lobos, Lomas De Zamora, Malvinas Argentinas, Mercedes, Morón, Olavarría, Pergamino, Punta Indio, Salto, San Pedro y Tandil.

El resto de los partidos poseen más de 3 camas cada 1000 habitantes.

Los que se distinguen con valores de más de 15 camas son Luján y General Madariaga.



Cantidad de camas cada 1000 habitantes.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, en base a datos del INDEC, 2010

VI. RESULTADOS

Mapa de Estrategia Geográfica-Demográfica de localización de UFAP por Regiones / Municipios (RMBA e Interior).

Como resultado de las variables analizadas en el presente trabajo se obtiene un mapa síntesis sobre condiciones demográficas y socioeconómicas de la provincia de Buenos Aires que permite identificar los partidos con mayor necesidad de localización de UFAP's.

Teniendo en cuenta que las variables demográficas por sí mismas no serían razón suficiente para determinar la localización de UFAP's en los partidos y efectuar una regionalización en ese sentido, pero a su vez no pueden estar ausentes por ser componentes básicos para el análisis y obtención de resultados acordes a la realidad, para la confección del mapa síntesis y a efectos de este trabajo se seleccionan aquellos indicadores de cada uno de los aspectos considerados a lo largo del análisis que son realmente significativos para poder determinar los lugares de localización de UFAP's., a saber:

- **Población por partidos y su distribución:** Participación de la población de cada partido en el total provincial
- **Capacidad productiva, de generación y tendencia futura:** Población de 14 a 65 años.
- *Mujeres en edad fértil.*

La selección de los mismos apunta a la identificación de los partidos con mayor concentración de población en cuanto a cantidad de habitantes, mayor cantidad de población con capacidad productiva o de generación, lugares con mayores chances de crecimiento en los que se considera que, desde la dimensión analizada, deben estar localizadas las UFAP's.

El resultado obtenido comprende²³ un mapa construido a partir de índices agrupados en rangos. La jerarquización por rangos permite la visualización rápida de aquellos partidos que han sufrido en estos últimos diez años cambios significativos en la población o que poseen problemáticas sociales y económicas distintivas y que por lo tanto sería necesaria la localización de UFAP's.

23 Para reunir las distintas variables analizadas en una sola se utilizó puntaje z, consiste en una transformación algebraica de los valores de una variable de interés para expresarlos en una nueva que tendrá media 0 y un desvío estándar de 1. Conceptualmente, no se trata de un estadístico, sino de una transformación de la variable original. Se transformaron las variables con la finalidad de comparar los municipios respecto a un conjunto de indicadores sociales. De esta manera se puede conocer qué municipios están por encima de la media y qué tan apartados están de la misma en cada indicador. El mapa síntesis reúne todas las variables expresadas en puntaje z.

Retomando lo analizado y teniendo en cuenta la diferencia notoria de comportamiento demográfico entre los partidos del conurbano bonaerense y los del interior y a fin de seleccionar sitios distribuidos en todo el interior de la provincia evitando, en lo posible, vacíos en cuanto a la localización de UFAP's, se toma como espacio de análisis la regionalización efectuada a nivel provincial a los fines de la descentralización propuesta en el plan de regionalización gubernamental comentado en el apartado 4 del presente trabajo. La elección de partidos para localización de UFAP's se efectúa entonces a nivel de esta regionalización permitiendo la identificación de aquellos con peso a nivel regional como centro de localización de UFAP's al servicio de la región.

La metodología utilizada para la obtención de resultados brinda un listado de partidos en orden de prioridad o importancia para la localización de UFAP's. De este listado se selecciona en las regiones del AMBA, un lugar prioritario por cada una de las cuatro regiones debido a la concentración de UFAP's que podría haber de seleccionarse más casos. En cambio para las regiones del interior de la provincia y justamente por la gran superficie que estas mismas comprenden se opta por la selección de tres lugares prioritarios.

De todos modos, este tipo de presentación por orden a nivel de región permite seleccionar el partido inmediato siguiente, por ejemplo en los casos en que los partidos priorizados ya cuenten con una unidad y no se pretenda la construcción de una nueva o en aquellos que por otras razones no pueda llevarse a cabo su construcción.

En este sentido los partidos para la localización de UFAP's por regiones quedan definidos de la siguiente manera:

Región Gran La Plata: La Plata (654.323 hab.)

Región 1 AMBA: Tigre (376.381 hab.)

Región 2 AMBA: Merlo (528.494 hab.)

Región 3 AMBA: La Matanza (1.775.816 hab.)

Región 4 AMBA: Quilmes (582.943 hab.)

Región 1 Interior Provincial: San Nicolás (145.857 hab.), Zárate (114.269 hab.), Pergamino (104.590 hab.)

Región 2 Interior Provincial: Olavarría (111.708 hab.), Junín (90.305 hab.), Azul (65.280 hab.)

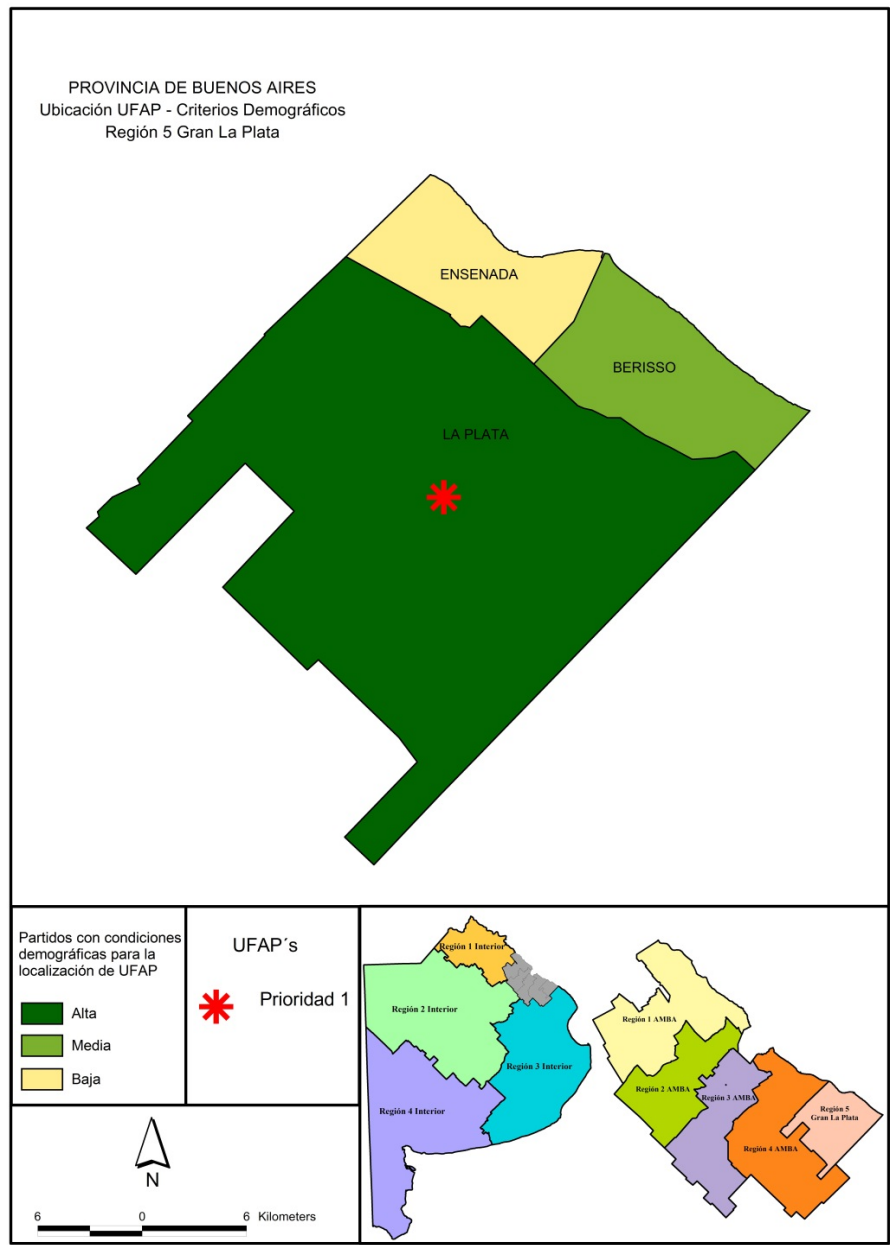
Región 3 Interior Provincial: General Pueyrredón (618.989 hab.), Tandil (123.871 hab.), Necochea (92.933 hab.)

Región 4 Interior Provincial: Bahía Blanca (301.572 hab.), Tres Arroyos (57.110 hab.), Coronel Suarez (38.320 hab.)

A continuación se presenta la cartografía por Región y un mapa síntesis final de toda la provincia, con la correspondiente elección del partido/s con prioridad para la localización de las UFAPS. Asimismo y en orden de importancia, a los partidos seleccionados como prioritarios según cada región le siguen los que se detallan en cada una de las tablas contiguas a los mapas:

Región Gran La Plata

PRIORIDAD	PARTIDO
1	LA PLATA
	BERISSO
	ENSENADA

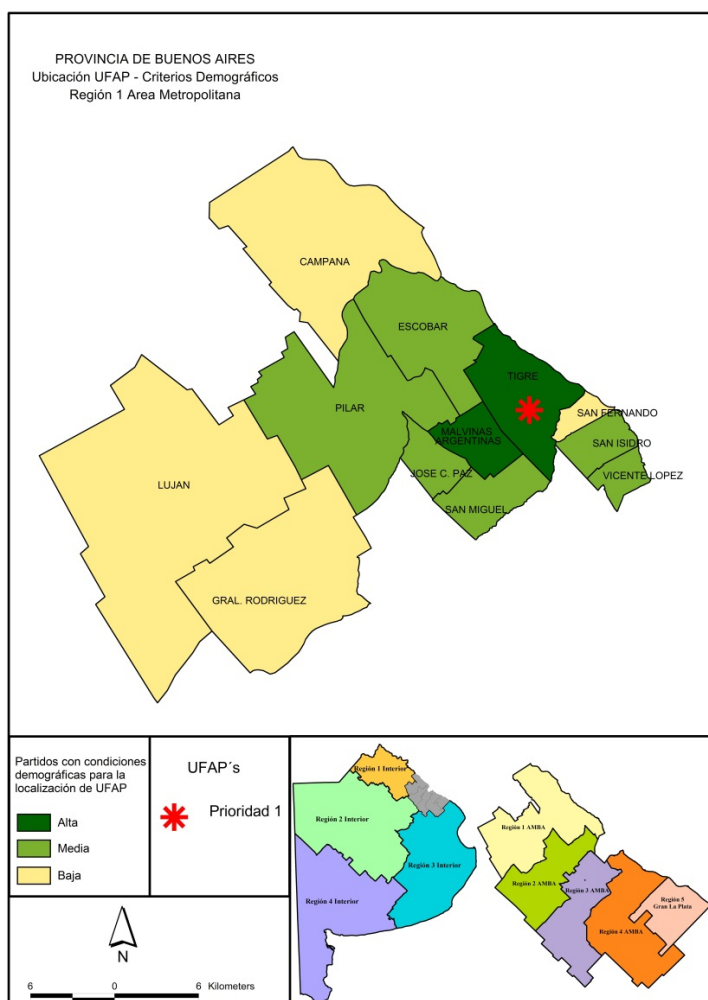


Localización de UFAPS Región Gran La Plata.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP,

Región 1 AMBA

PRIORIDAD	PARTIDO
1	TIGRE
	MALVINAS
	ARGENTINAS
	PILAR
	SAN ISIDRO
	SAN MIGUEL
	VICENTE LOPEZ
	JOSE C. PAZ
	ESCOBAR
	SAN FERNANDO
	LUJAN
	CAMPANA
	GRAL. RODRIGUEZ

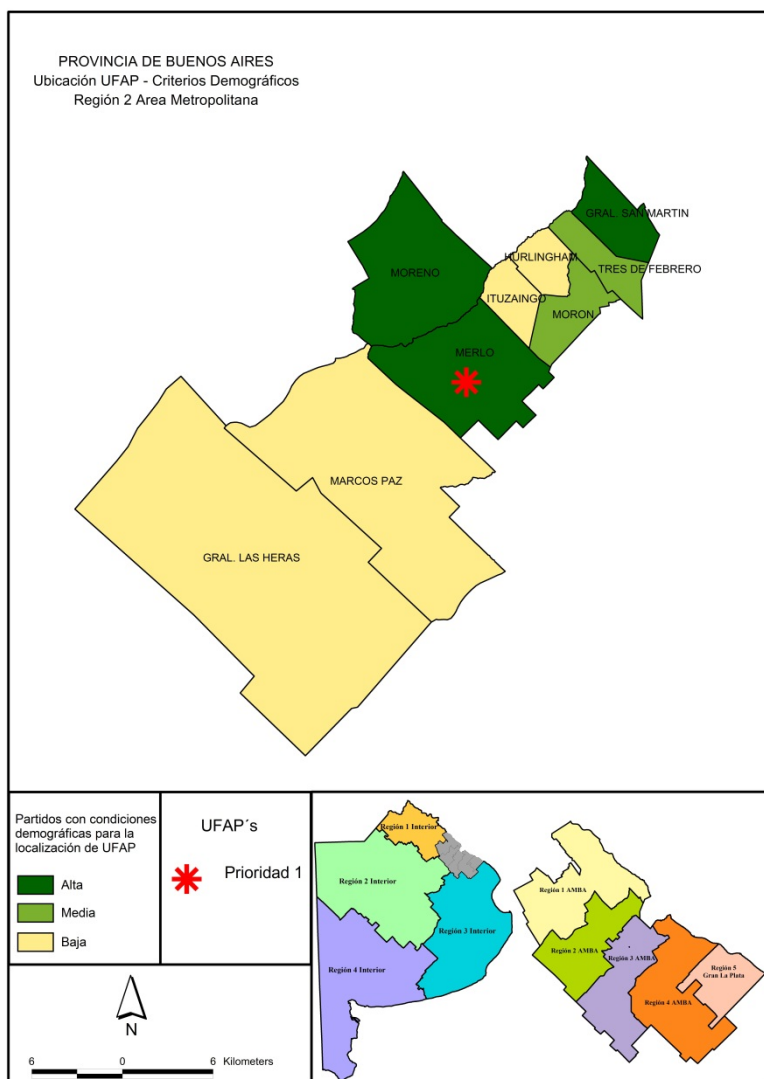


Localización de UFAPS Región 1 AMBA.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 2 AMBA

PRIORIDAD	PARTIDO
1	MERLO
	MORENO
	GRAL. SAN MARTIN
	TRES DE FEBRERO
	MORON
	HURLINGHAM
	ITUZAINGO
	MARCOS PAZ
	GRAL. LAS HERAS

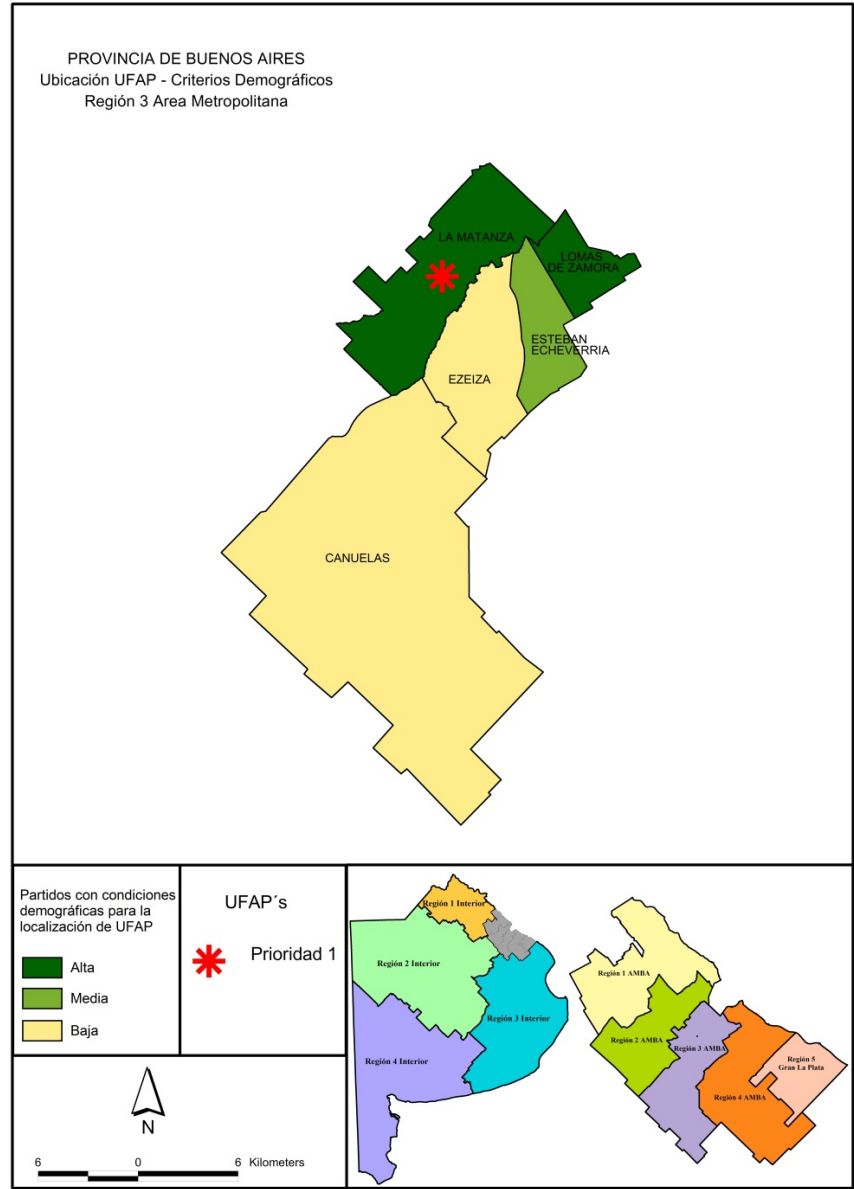


Localización de UFAPS Región 2 AMBA.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 3 AMBA

PRIORIDAD	PARTIDO
1	LA MATANZA
	LOMAS DE ZAMORA
	ESTEBAN
	ECHEVERRIA
	EZEIZA
	CAÑUELAS



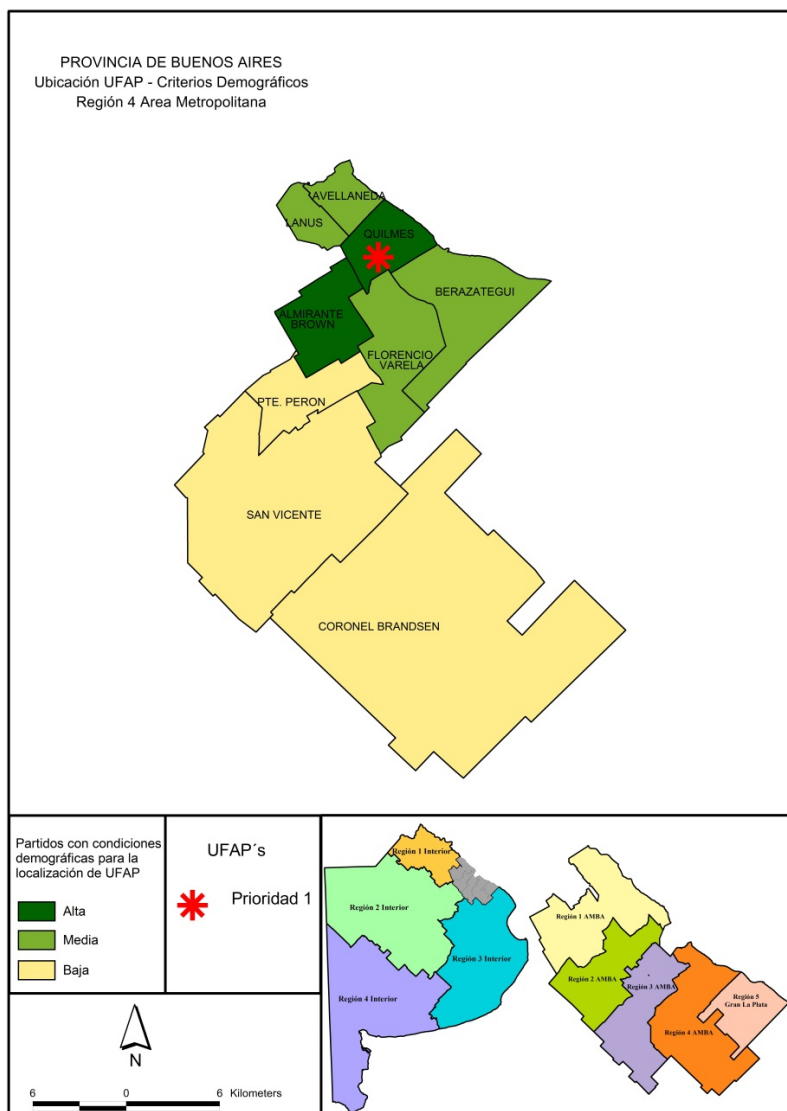
Localización de UFAPS Región 3 AMBA.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 4 AMBA

PRIORIDAD	PARTIDO
-----------	---------

1	QUILMES
	ALMIRANTE BROWN
	LANUS
	FLORENCIO VARELA
	AVELLANEDA
	BERAZATEGUI
	PTE. PERON
	SAN VICENTE
	BRANDSEN

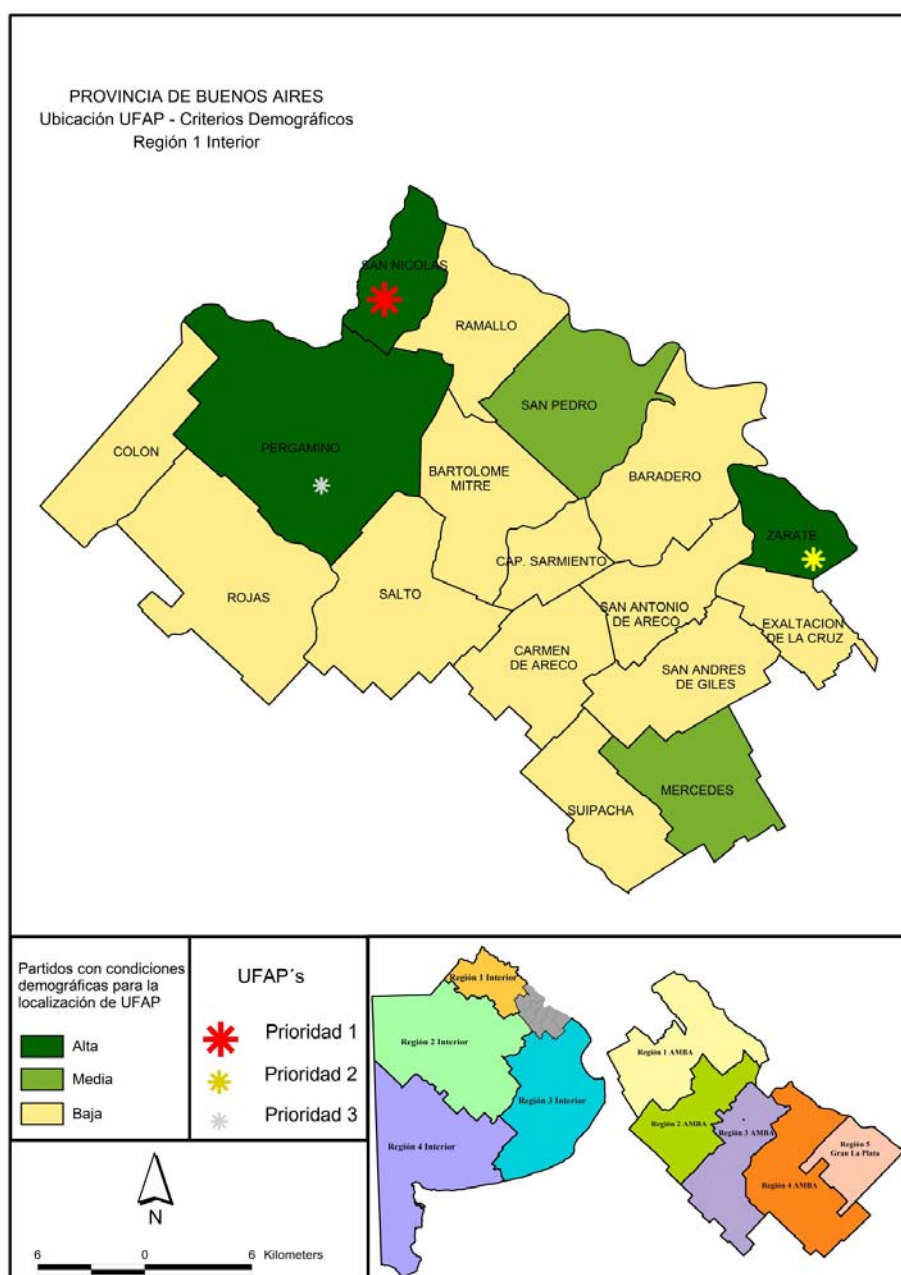


Localización de UFAPS Región 4 AMBA.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 1 Interior Provincial

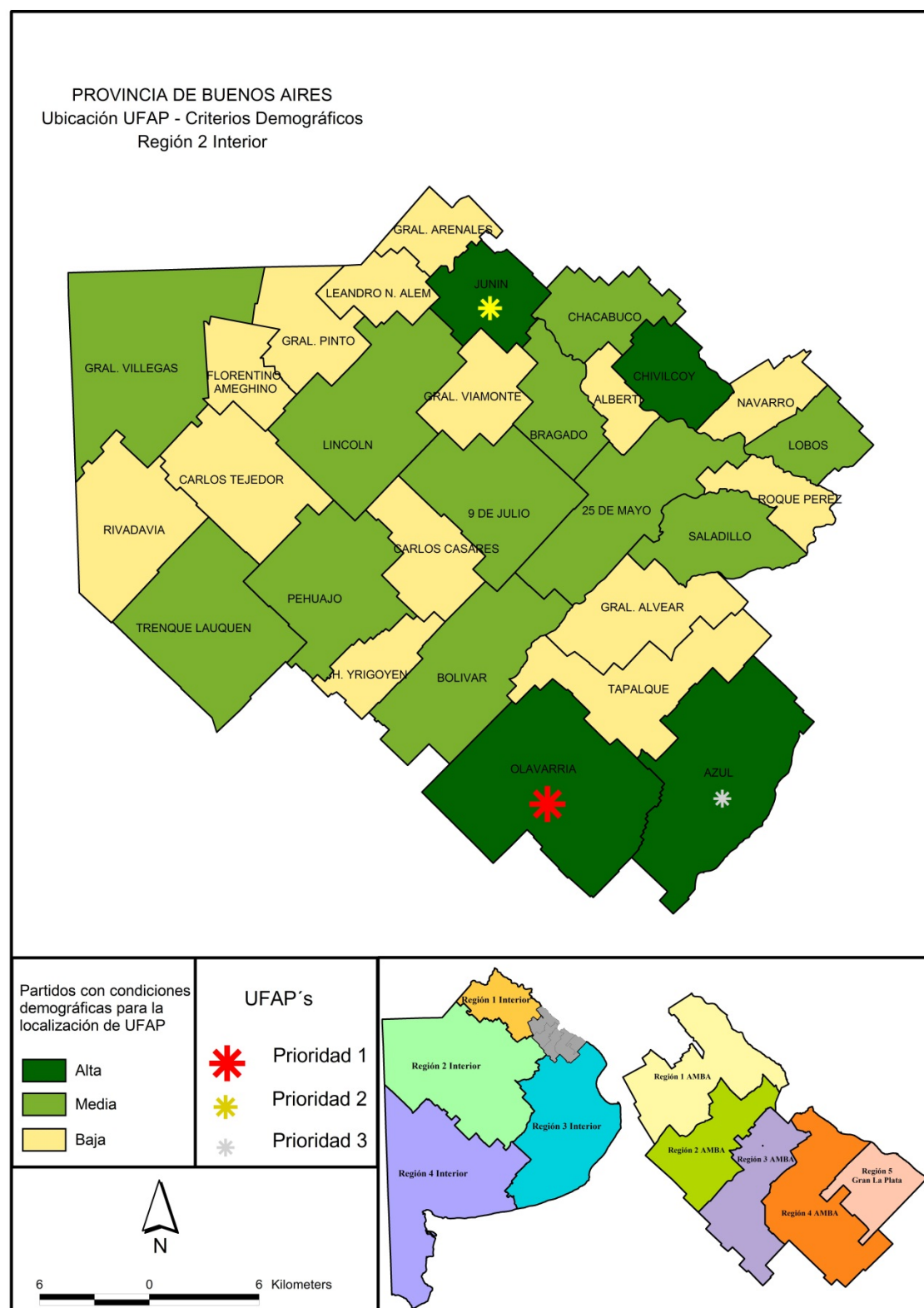
PRIORIDAD	PARTIDO	PRIORIDAD	PARTIDO
1	SAN NICOLAS	3	EXALTACION DE LA CRUZ
2	ZARATE		ARRECIFES
3	PERGAMINO		COLON
	MERCEDES		ROJAS
	SAN PEDRO		SAN ANTONIO DE ARECO
	RAMALLO		SAN ANDRES DE GILES
	BARADERO		CAP. SARMIENTO
	SALTO		SUIPACHA



Localización de UFAPS Región 1 Interior. Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 2 Interior Provincial

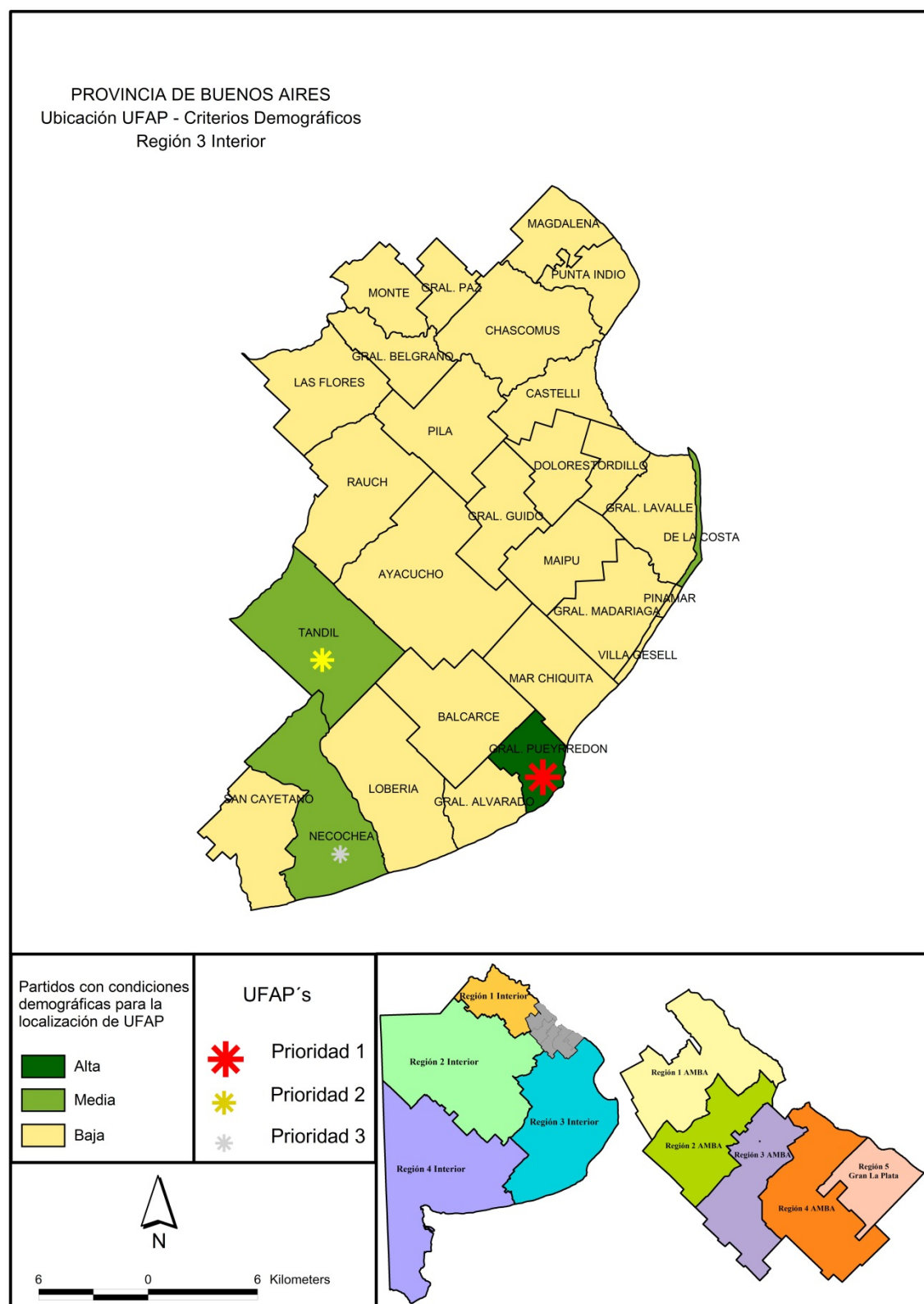
PRIORIDAD	PARTIDO	PRIORIDAD	PARTIDO
1	OLAVARRIA	3	CARLOS CASARES
2	JUNIN		GRAL. VIAMONTE
3	AZUL		LEANDRO N. ALEM
	CHIVILCOY		NAVARRO
	CHACABUCO		RIVADAVIA
	9 DE JULIO		GRAL. ARENALES
	TRENQUE LAUQUEN		ROQUE PEREZ
	LINCOLN		GRAL. PINTO
	BRAGADO		ALBERTI
	PEHUAJO		CARLOS TEJEDOR
	LOBOS		GRAL. ALVEAR
	25 DE MAYO		F. AMEGUINO
	BOLIVAR		TAPALQUE
	SALADILLO		H. IRIGOYEN
	GRAL. VILLEGAS		



Localización de UFAPS Región 2 Interior. Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

Región 3 Interior Provincial

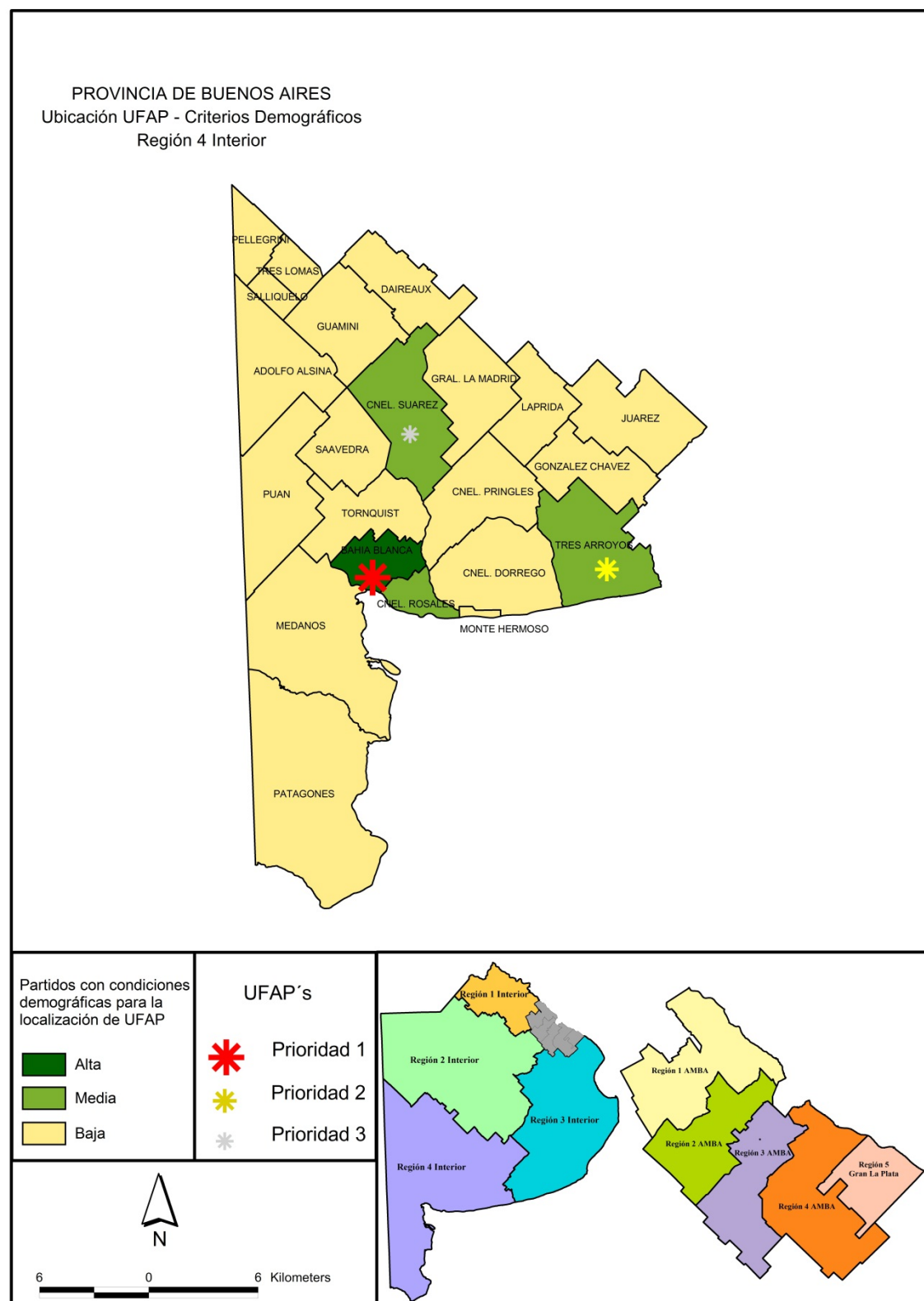
PRIORIDAD	PARTIDO	PRIORIDAD	PARTIDO
1	GRAL. PUYPREDON	3	MAR CHIQUITA
2	TANDIL		MAGDALENA
3	NECOCHEA		GRAL. BELGRANO
	LA COSTA		LOBERIA
	BALCARCE		RAUCH
	CHASCOMUS		GRAL. PAZ
	GRAL. ALVARADO		MAIPU
	VILLA GESELL		PUNTA INDIO
	DOLORES		CASTELLI
	PINAMAR		SAN CAYETANO
	LAS FLORES		PILA
	MONTE		GRAL. GUIDO
	AYACUCHO		GRAL. LAVALLE
	GRAL. MADARIAGA		TORDILLO



Localización de UFAPS Región 3 Interior. Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

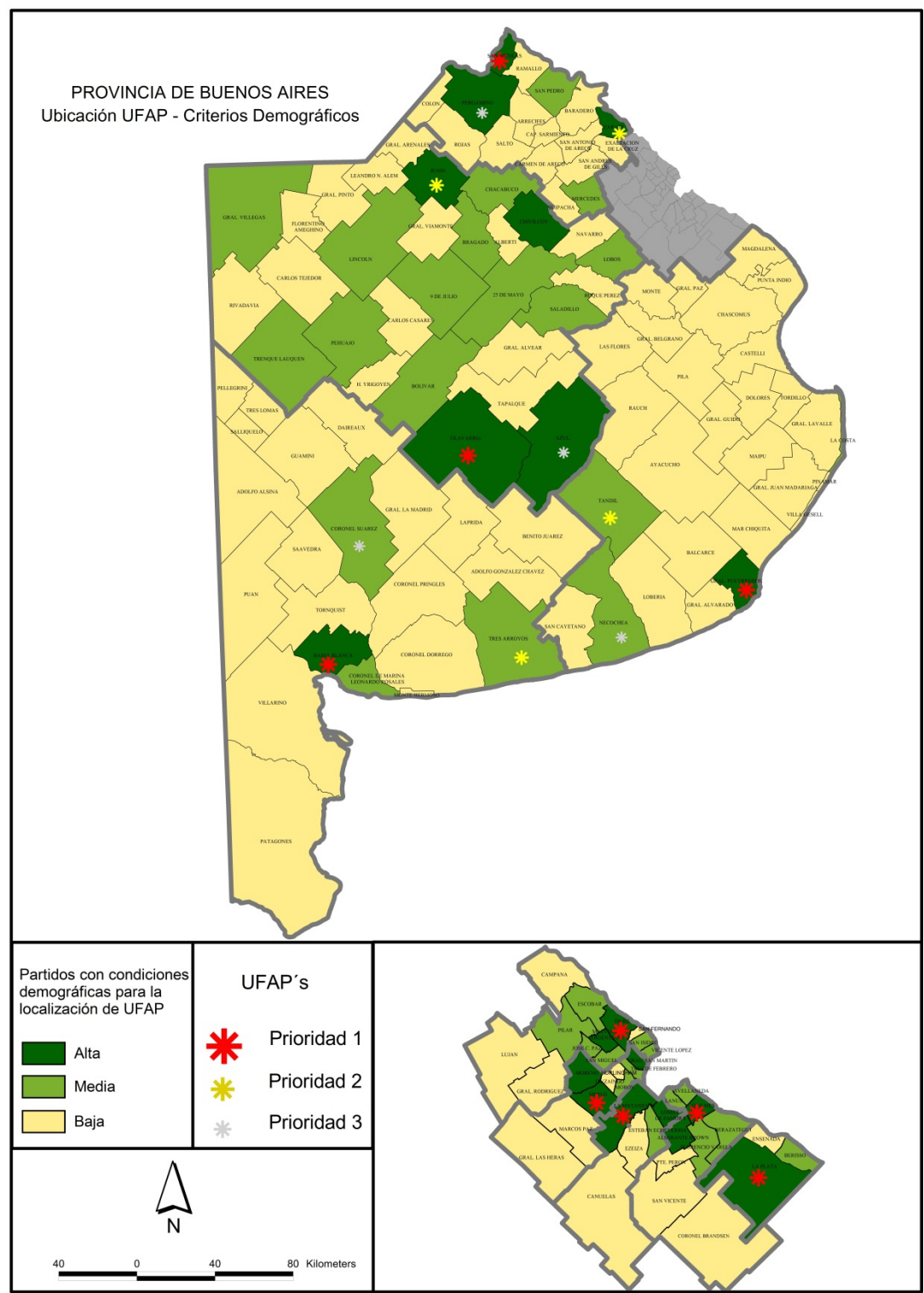
Región 4 Interior Provincial

PRIORIDAD	PARTIDO	PRIORIDAD	PARTIDO
1	BAHIA BLANCA	3	PUAN
	CNEL. DE M. E. ROSALES		CORONEL DORREGO
2	TRES ARROYOS		A. GONZALEZ CHAVEZ
3	CORONEL SUAREZ		TORNQUIST
	VILLARINO		GUAMINI
	PATAGONES		GRAL. LAMADID
	CORONEL PRINGLES		LAPRIDA
	SAAVEDRA		TRES LOMAS
	BENITO JUAREZ		SALLIQUELO
	DAIREAUX		PELLEGRINI
	ADOLFO ALSINA		MONTE HERMOSO



Localización de UFAPS Región 4 Interior. Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP.

En conjunto, el mapa resultante es el siguiente:



Mapa síntesis de la dimensión geográfica (demográfica) para la localización de UFAPS Región Metropolitana Bonaerense.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. 2012.

VII. CONCLUSIONES FINALES

Como se ha hecho referencia a lo largo de todo el trabajo, la selección de los lugares para la localización de UFAPS en cuanto a la dimensión geográfica-demográfica, coincide con aquellos partidos con mayor cantidad de habitantes, mayor concentración de población y destacados por su capacidad de generación en cuanto a crecimiento poblacional y la capacidad de oferta potencial productiva.

En este sentido y en función de la regionalización considerada, la localización coincide con:

- a) partidos con presencia de ciudades intermedias o superiores a los 500.000 habitantes en el caso del conurbano bonaerense, la región Gran La Plata y General Pueyrredón;
- b) más allá de este último, en el interior de la provincia la localización se da sobre ciudades entre los 350.000 y 100.000 habitantes y
- c) otro rango de ciudades en el interior de la provincia entre los 100.000 y los 50.000 habitantes, a excepción de Coronel Suárez.

Es decir que comprende, ciudades de diversos rangos en cuanto al número de habitantes, pudiendo considerar esto como algo positivo para la localización de UFAP's dada la desigual distribución de la población en la provincia y contribuir con este resultado a la descentralización de las UFAPS y asistencia de la población. De haberse elegido solo la cantidad de habitantes y la densidad poblacional para su localización sin efectuarse la regionalización, muchos de estos lugares seleccionados no hubieran aparecido y por el contrario, dada la gran concentración en el conurbano, hubiese sido éste el lugar prioritario de concentración de la mayoría de las UFAPS.

No obstante se observa un vacío en el sector noroeste de la provincia, producto de los vacíos demográficos presentes en el mismo, que deberá ser analizado a partir de otros aspectos del ordenamiento urbano-territorial como la distancia a los centros considerados y la accesibilidad que ya supera la intención de este trabajo.

Retomando lo anterior y para concluir, se considera oportuno hacer hincapié que desde el punto de vista demográfico sólo puede advertirse uno de los componentes básicos necesarios para la correspondiente localización de UFAP's por lo que este estudio deberá utilizarse sólo como complemento para un análisis integral junto con las dimensiones urbano-territorial y social que pondrán en juego otros componentes del complejo universo para la selección e identificación de los sitios en los cuales se localicen de manera definitiva las UFAPS.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO Guillermo (2007) Censo 2010: datos preliminares. Algunas observaciones también preliminares. En: http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/poblacion_07.pdf

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA. DEPARTAMENTO ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS SOCIALES (2009). Distribución espacial de la población: el proceso de urbanización de la Provincia de Buenos Aires. En: <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pdf/urbanización.pdf>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2011) Plan de Regionalización. Un Estado Inteligente para la Provincia del Futuro. Gobernador Daniel Scioli. Buenos Aires La Provincia.

INDEC (1984) "La Pobreza en la Argentina". Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires.

INDEC (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Provincia de Buenos Aires.. Total país y provincias. Resultados Definitivos. Resultados definitivos por Partido.

En: <http://censo2010.indec.gov.ar/index.asp>

RANDLE Patricio (1992) Ciudades Intermedias. Su reactivación en la región pampeana. Fundación Banco de Boston. Buenos Aires.

REBORATTI, Carlos (2005) La Argentina: el territorio y su gente. Tinta Fresca ediciones S.A.. Buenos Aires.

I SÍNTESIS DE LAS ESTRATEGIAS POR DIMENSIÓN

1 Dimensión Social

1.1 Criterios Metodológicos

La propuesta de localización de las UFAPs desde la perspectiva socioeconómica tiene como objetivo la maximización de la accesibilidad de la población de la provincia a la Defensoría, considerando prioritariamente a la población más vulnerable. La misma surge del análisis del acceso actual de la población bonaerense a la Defensoría, la localización de la población vulnerable por distritos, la consideración de la existencia de partidos con alta capacidad de gestión social y la existencia de vínculos entre partidos (agrupamientos de partidos que consideran la cercanía geográfica, las características socio-económicas y culturales compartidas y los vínculos o redes institucionales existentes entre ellos).

Además de la propuesta de localización, se plantea una recomendación de funcionamiento de las UFAPs que permita maximizar la accesibilidad de la población de su área de influencia correspondiente. Sintéticamente, la estrategia metodológica recorre los siguientes pasos:

- Establecimiento del **perfil de la demanda real** -efectivizada actualmente en la Defensoría- y potencial, identificando el sector poblacional de mayor vulnerabilidad. Detección de los principales condicionamientos de esta población para el acceso a la Defensoría (barreras físicas, económicas, culturales, simbólicas).
- Estimación cuantitativa de la **población vulnerable** de cada uno de los partidos de la Provincia a partir de la información actualizada disponible (análisis y selección de indicadores de vulnerabilidad).
- Ordenamiento decreciente de los distritos según **cantidad de hogares en situación de vulnerabilidad (1)**, a partir del indicador seleccionado (hogares que utilizan principalmente combustible económico para cocinar).
- Definición de los **niveles mínimos de accesibilidad** a partir del criterio de igualdad en el acceso, diferenciando el área metropolitana de Buenos Aires del interior provincial.
- Construcción de un indicador de **capacidad de gestión social (2)** de los distritos a partir del análisis de las modalidades estatales de gestión social vigentes (sedes de desarrollo social nacionales y provinciales, atención a la niñez, educación y salud).
- **Definición de sedes UFAPs** a partir del cruce de la información de los puntos 1 y 2: en los distritos con mayor cantidad de población vulnerable, y donde se verifique el funcionamiento de redes institucionales pre-existentes (sedes regionales de las distintas áreas de la gestión social analizadas).

- Conforme a los patrones de integración y de centralidad entre distritos dados por las diferentes modalidades estatales de gestión social, se definen las **áreas de atención de cada sede**. Se integra cada uno de los distritos con menor cantidad de población vulnerable y menor capacidad de gestión a la sede con la cual se tiene mayor nivel de vinculación (verificando que los niveles de accesibilidad superen el nivel mínimo establecido).

1.2 Resultados

Los pasos descriptos y la propuesta final se sintetizan en la siguiente tabla, luego plasmada en un mapa donde se indican las sedes propuestas desde esta dimensión y sus áreas de atención:

Áreas de atención	Principales partidos vulnerables	Cantidad de hogares vulnerables del partido	Territorios de vinculación	Sedes regionales existentes				Sedes propuestas
				Salud	Educación	Niñez	Des Social	
Región Capital	La Plata	48622	La Plata Berisso Ensenada Brandsen. Magdalena Punta Indio	X	X	X	X	La Plata
Conurbano Oeste	La Matanza Moreno Merlo Hurlingham Luján Morón Ituzaingó Cañuelas	186120 80421 76566 10516 9851 9246 9065 8759	La Matanza Moreno Merlo Hurlingham Luján Morón Ituzaingó Cañuelas	X X	X X	X X X	 X	La Matanza Merlo
Conurbano Sur	F. Varela L. de Zamora Quilmes Alte. Brown Es. Echeverría Lanus Berazategui Avellaneda Ezeiza G. Rodríguez P. Perón	60651 59181 56311 53215 34930 30824 30593 23548 21221 15372 11794	F. Varela L. de Zamora Quilmes Alte. Brown E. Echeverría Lanus Berazategui Avellaneda Ezeiza G. Rodríguez Pte. Perón	X	 X X X	X X X		Lde Zamora Quilmes
Conurbano Norte	Pilar Tigre M. Argentinas José C. Paz Escobar G. San Martín San Miguel San Fernando Tre de febrero San Isidro	51355 46789 41743 40556 31026 27719 27997 13314 12465 10730	Pilar Tigre Malvin Argentinas José C. Paz Escobar G. San Martín San Miguel San Fernando Tre de febrero San Isidro	 X	X X x	X X		Malvinas Argentinas
Río Paraná	Zárate	12821 9737	Zarate; Campana Baradero E. de la cruz C. Sarmiento		X	X X		Zárate
	Pergamino	12012	Pergamino Arrecifes Colón Rojas Salto		X	X	X	Pergamino
	San Nicolás	11661	San Nicolás Ramallo San Pedro		X	X	X X	San Nicolás

Cuadro 1: Tabla síntesis de valoración para la localización de las UFAP

Fuente: Elaboración propia, noviembre 2012.

Áreas de atención	Principales partidos vulnerables	Cantidad de hogares vulnerables del partido	Territorios de vinculación	Sedes regionales existentes				Sedes propuestas
				Salud	Educación	Niñez	Des Social	
Región Atlántica	Gral. Pueyrredon;	36647	G.Pueyrredón General Alvarado Balcarce Mar Chiquita	X	X	X	X	Mar del Plata
	Tandil	8689	Tandil Ayacucho B. Juarez Rauch			X	X	Tandil
	La Costa	13223	La Costa General Lavalle General Madariaga Pinamar Villa Gesell					La Costa
	Necochea	7123	Necochea San Cayetano Lobería		X	X		Necochea
Región Sur	Bahía Blanca	14769	Corel Rosales; Monte hermoso; Tornquist; Saavedra; Puan; Villarino C de Patagones Adolfo Alsina Coronel Suarez	X	X X	X	X	Bahía Blanca
	Tres Arroyos	4419	Tres Arroyos Coronel Dorrego; Coronel Pringles Gonzalez Chavez		X	X	X	Tres Arroyos
Región del Salado	Chascomús	5407	Chascomús Monte General Paz Pila General Belgrano Lezama		X		X	Chascomús
	Dolores	3658	Dolores Castelli General Guido Maipú Tordillo		X	X	X	Dolores
Región Centro	Olavarría Azul	5693 4965	Olavarría Azul Las Flores Tapalqué General Lamadrid Laprida	X	X	X	X	Olavarría

Cuadro 1: Tabla síntesis de valoración para la localización de las UFAP (continuación)

Fuente: Elaboración propia, noviembre 2012.

Áreas de atención	Principales partidos vulnerables	Cantidad de hogares vulnerables del partido	Territorios de vinculación	Sedes regionales existentes				Sedes propuestas
				Salud	Educación	Niñez	Des Social	
Región Oeste	Chivilcoy Chacabuco 25 de Mayo 9 de Julio Bragado	7089 6136 5515 5427 4409	Chivilcoy 25 de Mayo Chacabuco 9 de Julio Bragado. General Alvear Alberti C. de Areco Roque Perez Saladillo	X				Chivilcoy
	Mercedes	6444	Mercedes Suipacha Navarro G. Las Heras S A. de Giles Lobos C. de Areco		X	X	X	Mercedes
	General Villegas	5816	General Villegas Florentino Ameghino Rivadavia Carlos Tejedor				X	General Villegas
Región Norte	Pehuajó	4429	Pehuajó T. Lauquen Carlos Casares Hipolito Yrigoyen Pellegrini Tres Lomas Daireaux Guamini Saliqueló Bolívar	X	X X	X	X	Pehuajó
	Junín	9289	Junín Chacabuco Lincoln LeandroN. Alem Gral Viamonte Gral Arenales Chacabuco Gral Pinto	X	X	X	X	Junín

Cuadro 1: Tabla síntesis de valoración para la localización de las UFAP (continuación)

Fuente: Elaboración propia, noviembre 2012.

Dada la diversidad de factores que limitan la accesibilidad de los sectores vulnerables a servicios como los de la Defensoría (físicos, económicos, culturales, simbólicos), se remarca que el emplazamiento de las sedes en los partidos propuestos dentro del territorio provincial no garantizará por sí solo el acceso de estos sectores de la población perteneciente a sus respectivas zonas de atención. Si bien la proximidad geográfica de la sede facilita el acceso de la población de cada zona, es necesario que dicha sede funcione efectivamente como una unidad de formación, promoción y vinculación, que garantice un mayor nivel de proximidad.

Es decir que necesita potenciar su carácter de **dispositivo “hacia afuera”** -a la manera en que se lo propone actualmente el “Programa Guías Ciudadanos”, profundizándolo- para poder funcionar como un real nexo entre los territorios más desconectados (sean éstos “barrios de relegación” para el caso de las áreas metropolitanas, o “pequeñas localidades” aisladas en el interior bonaerense) y la Defensoría. Ello incluye -además de la recepción de las demandas- actividades de difusión y divulgación (para garantizar no sólo el conocimiento de la población regional de la existencia y los servicios que brinda la Defensoría, sino también concientizar sobre la posibilidad real de acceder a la defensa de un derecho), promoción, formación de promotores, generación o profundización de redes institucionales existentes, realización de diagnósticos sobre derechos vulnerados en la región, visitas a los barrios donde se localiza la población más vulnerable, etc.

2 Dimensión Geográfica

2.1 Criterios Metodológicos

Como resultado de las variables analizadas en el presente trabajo se obtiene un mapa síntesis sobre condiciones demográficas de la provincia de Buenos Aires que permite identificar los partidos con mayor necesidad de localización de UFAPs.

Teniendo en cuenta que las variables demográficas por sí mismas no serían razón suficiente para determinar la localización de UFAPs en los partidos y efectuar una regionalización en ese sentido, pero a su vez no pueden estar ausentes por ser componentes básicos para el análisis y obtención de resultados acordes a la realidad, para la confección del mapa síntesis y a efectos de este trabajo se seleccionan aquellos indicadores de cada uno de los aspectos considerados a lo largo del análisis que son realmente significativos para poder determinar los lugares de localización de UFAPs, a saber:

- **Población por partidos y su distribución:** Participación de la población de cada partido en el total provincial
- **Capacidad productiva, de generación y tendencia futura:** Población de 14 a 65 años.
Mujeres en edad fértil.

La selección de los mismos apunta a la identificación de los partidos con mayor concentración de población en cuanto a cantidad de habitantes, mayor cantidad de población con capacidad productiva o de generación, lugares con mayores posibilidades de crecimiento en los que se considera que, desde la dimensión analizada, deben estar localizadas las UFAPs.

El resultado obtenido comprende²⁴ un mapa construido a partir de índices agrupados en rangos. La jerarquización por rangos permite la visualización rápida de aquellos partidos que han sufrido en estos últimos diez años cambios significativos en la población o que poseen problemáticas sociales y económicas distintivas y que por lo tanto sería necesaria la localización de UFAPs.

²⁴ Para reunir las distintas variables analizadas en una sola se utilizó puntaje z, consiste en una transformación algebraica de los valores de una variable de interés para expresarlos en una nueva que tendrá media 0 y un desvío estándar de 1. Conceptualmente, no se trata de un estadístico, sino de una transformación de la variable original.

Se transformaron las variables con la finalidad de comparar los municipios respecto a un conjunto de indicadores sociales. De esta manera se puede conocer qué municipios están por encima de la media y qué tan apartados están de la misma en cada indicador. El mapa síntesis reúne todas las variables expresadas en puntaje z.

Retomando lo analizado y teniendo en cuenta la diferencia notoria de comportamiento demográfico entre los partidos del conurbano bonaerense y los del interior y a fin de seleccionar sitios distribuidos en todo el interior de la provincia evitando, en lo posible, vacíos en cuanto a la localización de UFAPs, se toma como espacio de análisis la regionalización efectuada a nivel provincial a los fines de la descentralización propuesta en el plan de regionalización gubernamental comentado en el apartado 4 correspondiente a la Dimensión Geográfica-Demográfica. La elección de partidos para localización de UFAPs se efectúa entonces a nivel de esta regionalización permitiendo la identificación de aquellos con peso a nivel regional como centro de localización de UFAPs al servicio de la región.

La metodología utilizada para la obtención de resultados brinda un listado de partidos en orden de prioridad o importancia para la localización de UFAPs (Ver apartado 7 del capítulo Dimensión Geográfica-Demográfica). De este listado se selecciona en las regiones del AMBA, un lugar prioritario por cada una de las cuatro regiones debido a la concentración de UFAPs que podría haber de seleccionarse más casos. En cambio para las regiones del interior de la provincia y justamente por la gran superficie que estas mismas comprenden se opta por la selección de tres lugares prioritarios.

De todos modos, este tipo de presentación por orden a nivel de región permite seleccionar el partido inmediato siguiente, por ejemplo en los casos en que los partidos priorizados ya cuenten con una unidad y no se pretenda la construcción de una nueva o en aquellos que por otras razones no pueda llevarse a cabo su construcción.

2.2 Resultados

Como resultado de las variables analizadas en la Dimensión Geográfica-Demográfica, señaladas precedentemente, se obtiene un mapa síntesis sobre condiciones demográficas de la provincia de Buenos Aires que permite identificar los partidos con mayor necesidad de localización de UFAPs. En este sentido los partidos para la localización de UFAPs por regiones quedan definidos de la siguiente manera:

Región Gran La Plata: La Plata (654.323 hab.)

Región 1 AMBA: Tigre (376.381 hab.)

Región 2 AMBA: Merlo (528.494 hab.)

Región 3 AMBA: La Matanza (1.775.816 hab.)

Región 4 AMBA: Quilmes (582.943 hab.)

Región 1 Interior: San Nicolás (145.857 hab.), Zárate (114.269 hab.), Pergamino (104.590 hab.)

Región 2 Interior: Olavarría (111.708 hab.), Junín (90.305 hab.), Azul (65.280 hab.)

Región 3 Interior: Gral. Pueyrredón (618.989 hab.), Tandil (123.871 hab.), Necochea (92.933 hab.)

Región 4 Interior: B. Blanca (301.572 hab.), Tres Arroyos (57.110 hab.), Cnel. Suarez (38.320 hab.)

A continuación se presenta la cartografía que constituye el mapa síntesis final de toda la provincia, con la correspondiente elección del partido/s con prioridad para la localización de las UFAPs:

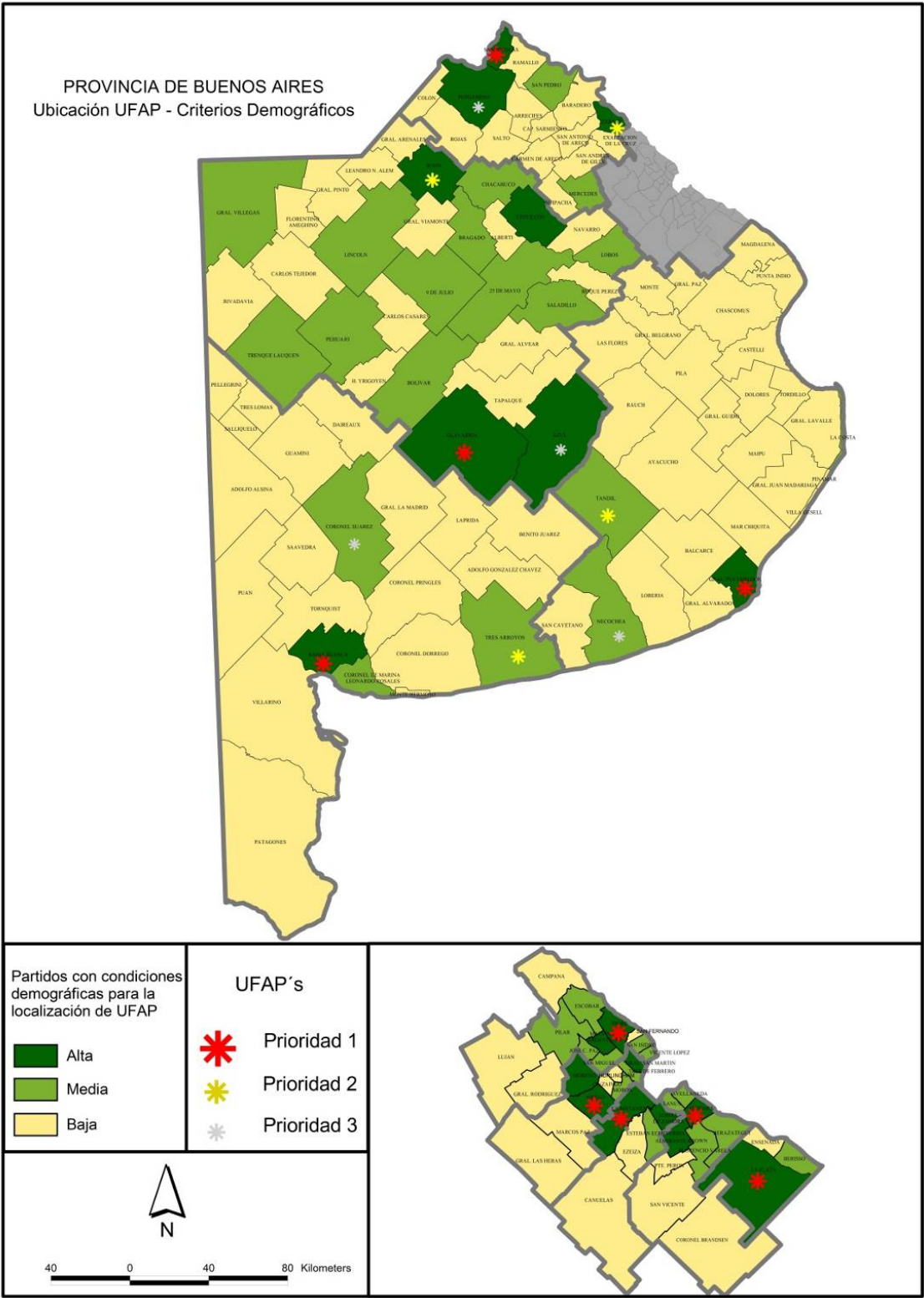


Figura 2: Mapa síntesis para la localización de UFAPs según dimensión Geográfica (demográfica).

Fuente: Elaboración propia, noviembre 2012

3 Dimensión Territorial

3.1 Criterios metodológicos

La evaluación del sistema urbano territorial de la provincia de Buenos Aires que permitió identificar alternativas para la localización de las UFAP en el corto y mediano plazo se consideró necesario un análisis simultáneo e integrado de múltiples dimensiones y componentes que permitan combinar y comparar razones para la localización, habida cuenta de la diversidad de situaciones geográficas, poblacionales, y de accesibilidad del territorio provincial. En este marco, los criterios utilizados para la identificación fueron:

- **Pertenencia Territorial.** En reconocimiento que las ciudades forman parte y tienen relaciones con contextos más amplios, por lo que también son objeto de decisiones, de la escala local como de ámbitos extendidos, tanto en términos territoriales, ambientales, económicos como sociales.
- **Rasgos de los Núcleos Urbanos.** En reconocimiento que los principales componentes de la jerarquización urbana son el tamaño de la población y la dotación de equipamientos que pueden permitir reconocer niveles de atracción y de vinculación, ya que puede afirmarse que existe una estrecha relación entre el número de habitantes y la dotación de equipamientos.
- **Tipos y jerarquías de las relaciones.** En reconocimiento que el sistema urbano provincial está caracterizado por una diferencial dotación de redes infraestructura de transporte y por la existencia también desequilibrada de flujos de movimientos. Ambos factores permiten reconocer la accesibilidad y atracción del sistema, y en términos explica también niveles y posibilidades de desarrollo socioeconómico.
- **Roles administrativos de los núcleos urbanos,** en tanto en las ciudades coexisten pertenencias a regiones administrativas que sirven a la organización de temas sectoriales.
- **Roles deseados para los núcleos urbanos.** Reafirmando aquellas estrategias o iniciativas impulsadas por los gobiernos provinciales y/o nacionales, donde se establezcan jerarquías deseadas en función de objetivos de desarrollo estratégico, a las que la localización de las UFAP pueda colaborar.

Cada uno de los aspectos reseñados no es determinante de jerarquías por sí solo. Cada interpretación debe valorarse a la par de otras dimensiones, ya que no siempre la oferta de bienes y servicios está relacionada de igual modo con el tamaño de la población; la dotación de infraestructura vial principal no implica por sí sola posibilidades de desarrollo económico; y también una estructura vial principal centralizada puede permitir, articulada con una red de caminos secundarios, movimientos de tipo horizontal, es decir entre núcleos de igual jerarquía. En este marco, el esquema metodológico propuesto indagó en tres instancias principales:

- Primer momento: análisis del sistema urbano territorial actual y deseado. En primer lugar se reconocieron los grandes rasgos del territorio provincial y su inserción en contextos

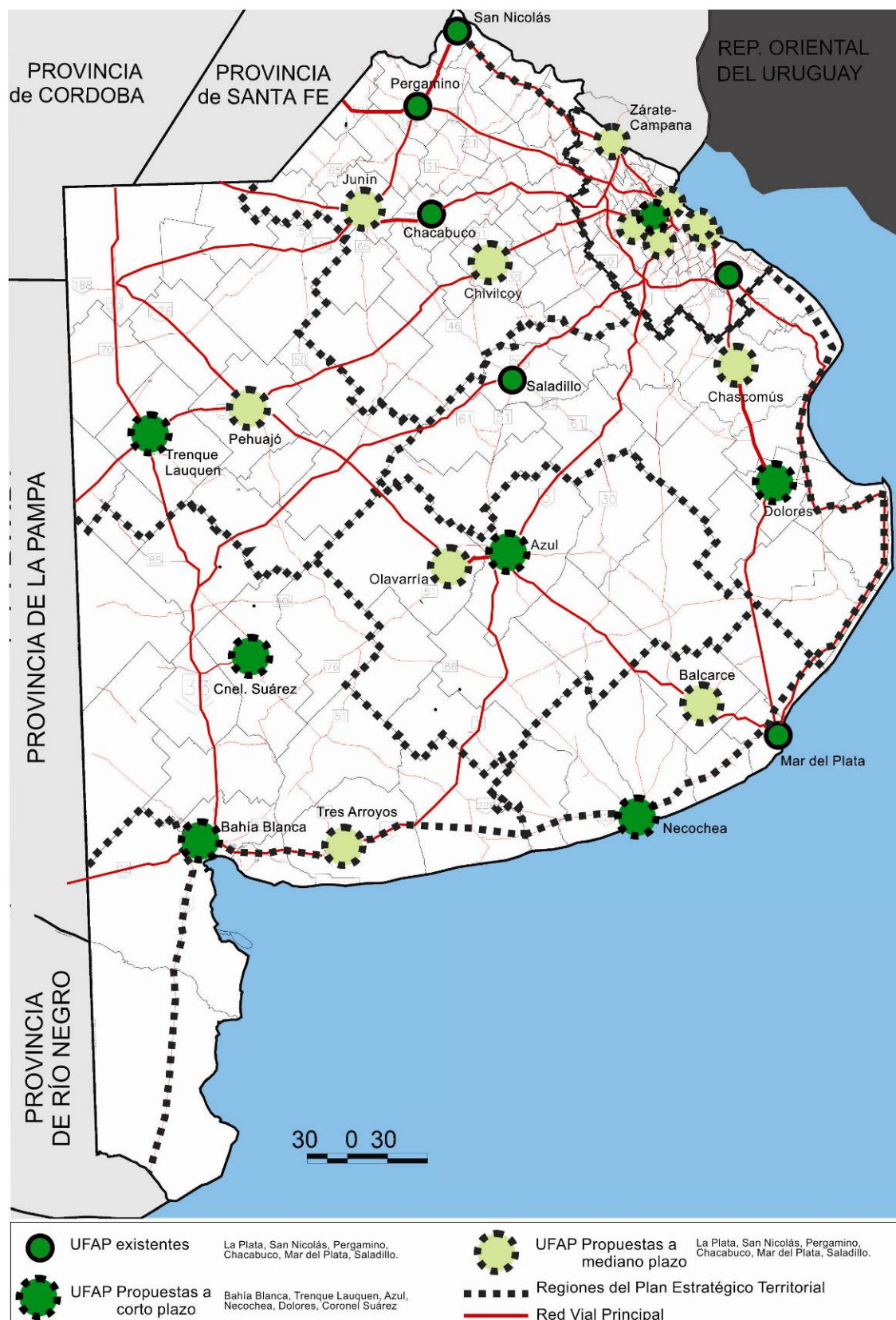
mayores. Luego se precisaron las diferentes categorías de ciudades (macroregional, regional, mesoregional, microregional) a partir de cuatro aspectos estructurantes: rasgos propios de los núcleos urbanos, tipos y jerarquías de las relaciones que establecen los núcleos con distintos contextos, núcleos urbanos cabecera de departamentos administrativos, y los roles deseados para los centros urbanos.

- Segundo momento: valoración de jerarquías dentro del sistema urbano según cuatro criterios principales (por atributos de los núcleos urbanos, por relaciones, por roles administrativos, deseadas por núcleos urbanos). Las categorías utilizadas para la jerarquización fueron las mismas que las empleadas para cada una de las dimensiones (macroregional, regional, mesoregional, microregional).
- Tercer momento: síntesis territorial de núcleos urbanos estructurantes y su área de influencia. Los resultados del análisis del sistema urbano fueron interpretados a la luz de la regionalización propuesta en el marco del Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires y de los Lineamientos para el Área Metropolitana. Su análisis permitirá identificar los núcleos urbanos estructurantes dentro del territorio provincial a partir de una combinación de criterios específicos para cada pertenencia territorial y regional. Este momento, y su síntesis espacial, se constituye en la estrategia territorial estableciendo dos prioridades de localización, una a corto plazo, y la segunda a largo plazo.

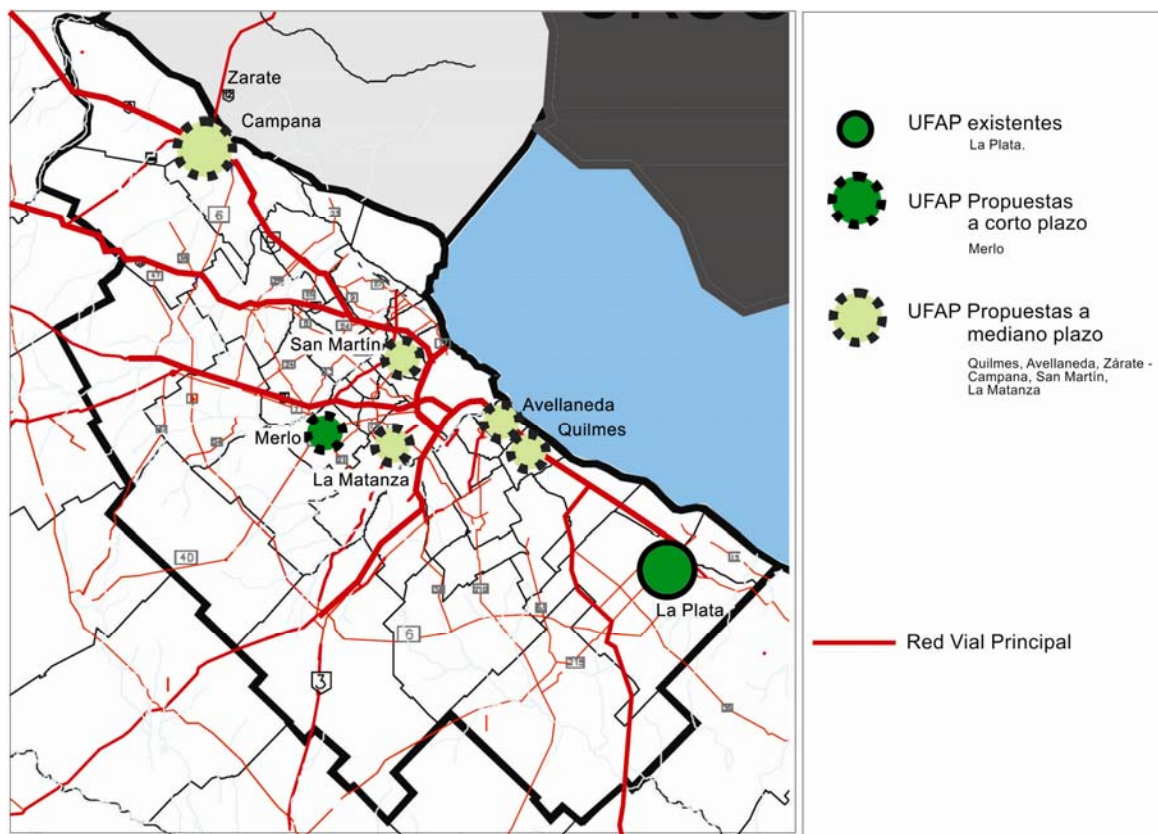
3.2 Resultados

El análisis realizado según la metodología expresada en el apartado anterior permitió arribar a la estrategia Urbano Territorial de Localización de UFAP priorizando en segundo término los siguientes criterios:

- Jerarquía acumulada.
- Accesibilidad y equidistancia de todos los municipios de la región PET. Considerando también la localización de las UFAP en regiones colindantes.
- Asiento de equipamientos judiciales y que pueden tener mucha vinculación con las tareas que se desarrollan en las UFAP.
- Asimismo se estableció como condición que cada región PET haya una ciudad que sea sede UFAP. A excepción de los casos de las regiones litorales. A continuación se presenta la síntesis espacial:



Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012



**Figura 3b: Mapa síntesis de Localización UFAPs según dimensión urbano territorial.
RMBA.**

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Noviembre 2012

II PROPUESTA INTEGRAL PARA LA LOCALIZACIÓN DE LAS UFAP

1 Criterios integradores

La estrategia expresa la síntesis de las tres dimensiones analizadas, incluyendo por lo tanto a todas y cada una de las dimensiones antes analizadas:

- **Núcleos urbanos seleccionados.** Surgen de la coincidencia entre dimensiones, considerando además una distribución equitativa en el territorio provincial (cantidad de municipios, distancias, población)
- **Área /s de influencia.** Surgen de superponer dos niveles de accesibilidad:

Territorial ²⁵: expresada por tres componentes: la pertenencia territorial de cada ciudad, la red jerarquizada que conforman las vialidades nacionales y provinciales y los flujos de movimientos.

Social ²⁶: basada en el criterio de igualdad en el acceso. Este criterio se orienta a compensar las diferencias existentes en la accesibilidad de la población, garantizando la igualdad en términos de distancia, costo o tiempo invertido para llegar hasta la UFAP, y considerando los diferentes tipos de territorio. Cada UFAP, localizada en uno de los núcleos urbanos seleccionados, tendrá entonces un *área de influencia* conformada por los otros centros urbanos y localidades cercanos, que tendrán a esa UFAP como referencia desde el punto de vista de la accesibilidad física (distancia/tiempo/costo). Para garantizar el derecho al acceso, estas distancias, tiempos y costos se acotan a partir de un umbral mínimo de accesibilidad.

Niveles mínimos de accesibilidad

Se definen a partir de la consideración de las diferencias entre tipos de territorio -área metropolitana o distritos del interior- y tomando como caso crítico la accesibilidad de los habitantes de los barrios de relegación, para la primera, y la accesibilidad de la población rural que habita en las pequeñas localidades, para los segundos. Se sostiene que para la población más vulnerable se impone la limitación económica derivada de la imposibilidad de invertir parte de su fondo de trabajo diario para desplazarse hacia la Defensoría, por lo que se establece un máximo de tiempo de 2 horas para llegar desde su domicilio hasta la UFAP. En términos de distancia, se establece entonces que:

25 Surge de la síntesis de las dimensiones geográfica y territorial.

26 Surge de la síntesis de la dimensión social contextualizada con las dos anteriores.

- en los distritos del interior, el demandante no deberá recorrer más de 150 kilómetros para llegar a la UFAP más cercana;
- en la Región Metropolitana de Buenos Aires, al tomar como parámetro 2 horas de recorrido en transporte público, esta distancia se acorta a aproximadamente 25 km.

Área de influencia de las UFAP

El establecimiento de los niveles mínimos de accesibilidad indica entonces que las UFAP localizadas en el interior de la provincia tendrán un radio máximo de influencia de 150km, mientras que a las ubicadas en la RMBA les equivaldrá un área de atención de aproximadamente 25km de radio. Pero la vinculación entre el ciudadano y la Defensoría no es sólo una cuestión de accesibilidad física, dado que las barreras sociales también se interponen en la construcción de ese vínculo. La necesidad de que cada UFAP desarrolle un papel activo sobre el territorio es otra de las condiciones que definen a la zona de influencia o atención. A la vez que área en términos territoriales, el *área de influencia* es un espacio de relativa homogeneidad sociocultural dado por el persistente entramado de relaciones y lazos de trabajo construidos en el proceso de la gestión social estatal²⁷. La población vulnerable se vincula en primer término con la cabecera de su distrito y en segundo término con los distritos que ofician de centros administrativos para la gestión social.

La existencia de estos vínculos hacia estos centros de atención de la gestión social describen patrones de centralidad que vinculan a los distritos con alta capacidad de gestión social con los de baja capacidad. La presencia de estos vínculos resuelve barreras de accesibilidad social construyendo cierta homogeneidad sociocultural. La detección de las continuidades socioculturales en dicho entramado de gestión social, como de centros y periferias entre distritos cercanos, delimita también las zonas de trabajo correspondientes a cada UFAP.

Modo de vinculación de las UFAP con el territorio

Como se ha mencionado, dada la diversidad de factores que limitan la accesibilidad de la población -y fundamentalmente de los sectores vulnerables- a servicios como los de la Defensoría, el emplazamiento de las UFAP en los distritos propuestos no garantizará por sí solo el acceso de estos sectores pertenecientes a sus respectivas zonas de atención. Si bien la proximidad geográfica de la sede facilita el acceso de la

²⁷ El trabajo social cotidiano realizado por las diversas redes institucionales de la gestión social nacional, la gestión social provincial, la gestión de educación, la gestión de niñez y la gestión de salud construye vínculos entre las poblaciones -sobre todo entre los sectores vulnerables- y éstos constituyen redes sociales. La persistencia de estas redes genera ciertas continuidades socioculturales regionales.

población de cada zona, es necesario que dicha sede funcione efectivamente como una unidad de formación, promoción y vinculación, que garantice un mayor nivel de relación con la totalidad del territorio. Es decir que necesita potenciar su carácter activo o de *dispositivo “hacia afuera”* -a la manera en que se lo propone actualmente el “Programa Guías Ciudadanos”, profundizándolo- para poder funcionar como un real nexo entre los territorios y poblaciones más desconectados y la Defensoría. Ello incluye -además de la recepción de las demandas- actividades de difusión y divulgación (para garantizar no sólo el conocimiento de la población local de la existencia y los servicios que brinda la Defensoría, sino también concientizar sobre la posibilidad real de acceder a la defensa de un derecho), promoción, formación de promotores, generación o profundización de redes institucionales existentes, realización de diagnósticos sobre derechos vulnerados en la zona, visitas a los barrios donde se localiza la población más vulnerable, etc.

A continuación se presenta un esquema de vinculación de la UFAP construida con un sentido de red de gestión estratégica que garantice el lazo entre la UFAP y el ciudadano. Se parte de pensar una red con nodos conformados por los principales centros del tejido urbano y vínculos conformados por la trama de relaciones sociales tanto gubernamental como no gubernamental. De esta forma se disponen distintos espacios de vinculación y proximidad articulados entre sí a partir de las redes sociales existentes. Esta red articula la UFAP con todas las cabeceras de municipios y a partir de éstas articula a todas las localidades de los partidos de la zona de influencia.

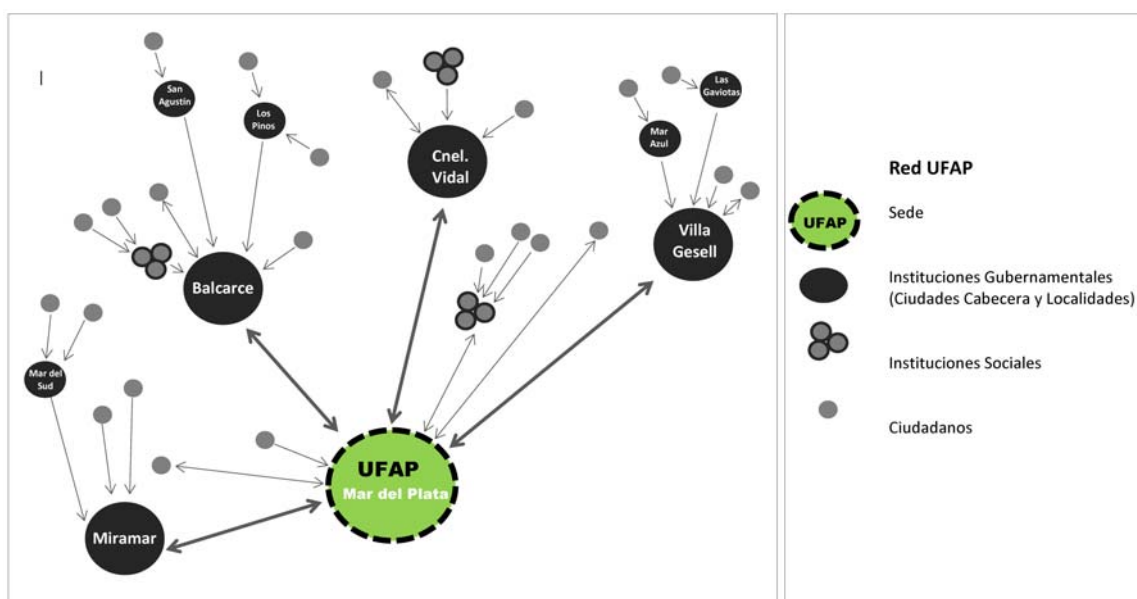


Figura 4: Esquema de vinculación de las UFAP.

Fuente: Elaboración propia, diciembre 2012

2 Localización Propuesta

A fin de determinar la localización de las sedes UFAP en la provincia de Buenos Aires, se abordó primeramente el estudio desde cada una de las dimensiones requeridas (social – demográfica – urbano territorial). Posteriormente, y a partir de las coincidencias y diferencias entre las propuestas surgidas de cada dimensión, se definió lo siguiente:

- Hay seis UFAP en funcionamiento en la Pcia. de Buenos Aires y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dos de las cuales **-Chacabuco y Saladillo-** no fueron seleccionadas en ninguna de las tres dimensiones abordadas. Por otra parte, sí formaron parte de las localizaciones propuestas las UFAP emplazadas en las ciudades cabecera de los partidos de **La Plata, Pergamino, San Nicolás y General Pueyrredón.**
- Con respecto a las UFAP a localizar, se dieron coincidencias absolutas desde las tres dimensiones en los casos de los partidos de **Necochea, Tres Arroyos, Zárate, La Matanza, Qulimes, Merlo, Junín y Bahía Blanca.** Para el caso de las siguientes localizaciones de UFAP propuestas, hubo coincidencia en dos de las dimensiones abordadas en **Trenque Lauquen, Azul, Dolores, Chascomús, Coronel Suárez y Olavarria.**

Es importante mencionar que el equipo de trabajo consideró que se mantendrán las 7 UFAP existentes (incluyendo UFAP CABA), y por ello recomienda la localización de 13 nuevas UFAP en las ciudades antes mencionadas. Consideradas en conjunto, suman un total de 19 UFAP en la provincia de Buenos Aires y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el Cuadro 2 se observan las UFAP existentes y propuestas y su área de influencia (partidos que la constituyen). En el Cuadro 3 se detallan las distancias (en km) y el tiempo estimado de traslado desde cada municipio -sede municipal- a la UFAP más cercana.

Nº	LOCALIZACIÓN UFAP	COBERTURA (hasta 150 km. aprox.)
1	CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – CABA-	Vicente López, San Martín, Lanús, Avellaneda, San Isidro
2	CHACABUCO	Alberti, Chivilcoy, Suipacha, General Viamonte, Salto
3	SALADILLO	Las Flores, Roque Pérez, San Miguel del Monte, General Alvear, 25 de Mayo, Lobos, Navarro, Bolívar
4	LA PLATA	Berisso, Ensenada, Magdalena, Punta Indio, Brandsen, San Vicente
5	PERGAMINO	Colón, Rojas, Arrecifes
6	SAN NICOLÁS	Ramallo, San Pedro
7	GENERAL PUEYRREDÓN	Balcarce, Mar Chiquita, Maipú, Villa Gesell, General Alvarado
8	NECOCHEA	Lobería
9	TRES ARROYOS	Coronel Dorrego, San Cayetano, Gonzales Chávez
10	ZARATE	Escobar, General Rodríguez, Baradero, Campana, Tigre, Pilar, San Andrés de Giles, Mercedes, Exaltación de La Cruz.
11	JUNÍN	9 de Julio, Lincoln, General Pinto, Leandro N. Alem, Ameghino, General Arenales, Bragado
12	BAHÍA BLANCA	Villarino, Carmen de Patagones, Tornquist, Monte Hermoso, Coronel Rosales
13	TRENQUE LAUQUEN	General Villegas, Rivadavia, Carlos Tejedor, Pehuajó, Pellegrini, Tres Lomas, Hipólito Irigoyen, Daireaux, Guaminí, Saliqueló, Carlos Casares
14	AZUL	Olavarría, Tapalqué, Tandil, Rauch, Ayacucho Benito Juárez.
15	DOLORES	Tordillo, La Costa, General Madariaga, Maipú, General Guido, Castelli, Pila, General Belgrano, General Lavalle, Pinamar
16	CHASCOMÚS	General Paz, General Belgrano, Lezama
17	CORONEL SUAREZ	Adolfo Alsina, Saavedra, Puán, General Lamadrid, Laprida, Coronel Pringles
18	QUILMES	Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Presidente Perón, Cañuelas
19	MERLO	Las Heras, Hurlingham, Moreno, Marcos Paz, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Ituzaingó, Morón, Luján
20	LA MATANZA	Ezeiza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Tres de Febrero

Cuadro 2: UFAP existentes y propuestas y su área de influencia (partidos).

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Diciembre 2012.

Nº	Localización UFAP	Nº	Municipio – cobertura a UFAP más cercana -	Distancia en KM	Horas de Viaje
1	CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – CABA-	1	San Isidro	27	0,34"
		2	Vicente López	15	0,19"
		3	San Martín	17	0,20"
		4	Lanús	12	0,24"
		5	Avellaneda	7	0,09"
2	CHACABUCO	6	Alberti	74	0,55"
		7	Chivilcoy	53	0,40"
		8	Suipacha	87	1,06"
		9	General Viamonte	94	1,10"
		10	Salto	44	0,33"
3	SALADILLO	11	Las Flores	81	1,01"
		12	Roque Pérez	59	0,44"
		13	San Miguel del Monte	123	1,32"
		14	General Alvear	55	0,41"
		15	25 de Mayo	41	0,31"
		16	Lobos	89	1,06"
		17	Navarro	116	1,26"
		18	Bolívar	150	1,52"
4	LA PLATA	19	Berisso	6	10"
		20	Ensenada	10	15"
		21	Magdalena	47	35"
		22	Punta Indio	86	1,42"
		23	Brandsen	41	30"
		24	San Vicente	49	0,36"
5	PERGAMINO	25	Colón	54	0,40"
		26	Rojas	36	0,27"
		27	Arrecifes	46	0,34"
6	SAN NICOLÁS	28	Ramallo	40	0,26"
		29	San Pedro	84	0,52"
7	GENERAL PUEYRREDÓN	30	Balcarce	64	0,46"
		31	Mar Chiquita	30	0,22"
		32	Maipú	113	0,07"
		33	Villa Gesell	103	1,17"
		34	General Alvarado	103	1,47"
8	NECOCHEA	35	Lobería	51	0,38"
9	TRES ARROYOS	36	Coronel Dorrego	92	1,09"
		37	San Cayetano	61	0,46"
		38	Gonzales Chávez	43	0,32"
10	ZARATE	39	San Antonio de Areco	53	0,39"
		40	Pilar	47	0,29"
		41	Escobar	33	0,20"
		42	Baradero	75	0,46"
		43	Campana	8	0,05"
		44	Tigre	67	0,41"
		45	San Andrés de Giles	68	0,51"
		46	Mercedes	89	1,03"
		47	Exaltación de La Cruz	30	0,27"
11	JUNÍN	48	9 de Julio	107	1,20"
		49	Lincoln	54	0,40"
		50	General Pinto	86	1,04"
		51	Leandro N. Alem	48	0,36"
		52	Florentino Ameghino	140	1,44"
		53	General Arenales	60	0,45"
		54	Bragado	79	0,59"
12	BAHÍA BLANCA	55	Coronel Rosales	28	0,21"
		56	Villarino	111	1,23"
		57	Carmen de Patagones	266	3,19"
		58	Tornquist	70	0,52"
		59	Monte Hermoso	107	1,21"

Cuadro 3: Distancias y tiempo estimado de traslado desde cada municipio -sede municipal- a la UFAP más cercana.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, a partir de información de distancia y tiempos de traslados de <http://www.ruta0.com/>, diciembre 2012.

Nº	Localización UFAP	Nº	Municipio – cobertura a UFAP más cercana -	Distancia en KM	Horas de Viaje
13	TRENQUE LAUQUEN	60	General Villegas	116	1,30"
		61	Rivadavia	67	0,50"
		62	Carlos Tejedor	152	1,54"
		63	Pehuajó	82	1,02"
		64	Pellegrini	46	0,34"
		65	Tres Lomas	58	0,43"
		66	Hipólito Irigoyen	135	1,42"
		67	Daireaux	168	2,07"
		68	Guaminí	123	1,32"
		69	Saliqueló	88	1,05"
		70	Carlos Casares	139	1,45"
14	AZUL	71	Benito Juárez	103	1,09"
		72	Olavarría	53	0,32"
		73	Tapalqué	42	0,32"
		74	Tandil	90	1,08"
		75	Rauch	70	0,52"
		76	Ayacucho	132	1,38"
15	DOLORES	77	Tordillo	55	0,33"
		78	La Costa	134	1,32"
		79	General Madariaga	117	1,19"
		80	Maipú	76	0,46"
		81	General Guido	51	0,31"
		82	Castelli	25	0,15"
		83	Pila	58	0,40"
		84	General Lavalle	79	0,51"
16	CHASCOMÚS	85	Pinamar	141	1,33"
		86	General Belgrano	75	0,56"
		88	General Paz	39	0,29"
17	CORONEL SUAREZ	89	Lezama	20	0,15"
		90	Adolfo Alsina	96	1,12"
		91	Saavedra	70	0,53
		92	Puán	73	0,55
		93	General Lamadrid	141	1,46
		94	Laprida	136	1,43
18	QUILMES	95	Coronel Pringles	82	1,02
		96	Berazategui	7	0,04"
		97	Florencio Varela	14	0,25"
		98	Almirante Brown	27	1,04"
		99	Presidente Perón	37	1,34"
19	MERLO	100	San Fernando	46	0,50"
		101	José C. Paz	36	1,03"
		102	Las Heras	40	0,52"
		103	Hurlingham	24	0,32"
		104	Moreno	7	0,21"
		105	Marcos Paz	17	0,35"
		106	San Miguel	32	0,51"
		107	Malvinas Argentinas	30	0,45"
		108	Ituzaingó	10	0,30"
		109	Morón	14	0,42"
		110	General Rodríguez	24	0,31"
20	LA MATANZA	111	Luján	32	0,36"
		112	Cañuelas	49	0,44"
		113	Ezeiza	19	0,26"
		114	Esteban Echeverría	18	0,25"
		115	Lomas de Zamora	16	0,17"
		116	Tres de Febrero	25	0,36"

Cuadro 3: Distancias y tiempo estimado de traslado desde cada municipio -sede municipal- a la UFAP más cercana (continuación).

Fuente: Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP, a partir de información de distancia y tiempos de traslados de <http://www.ruta0.com/>, Diciembre 2012.

3 Síntesis espacial

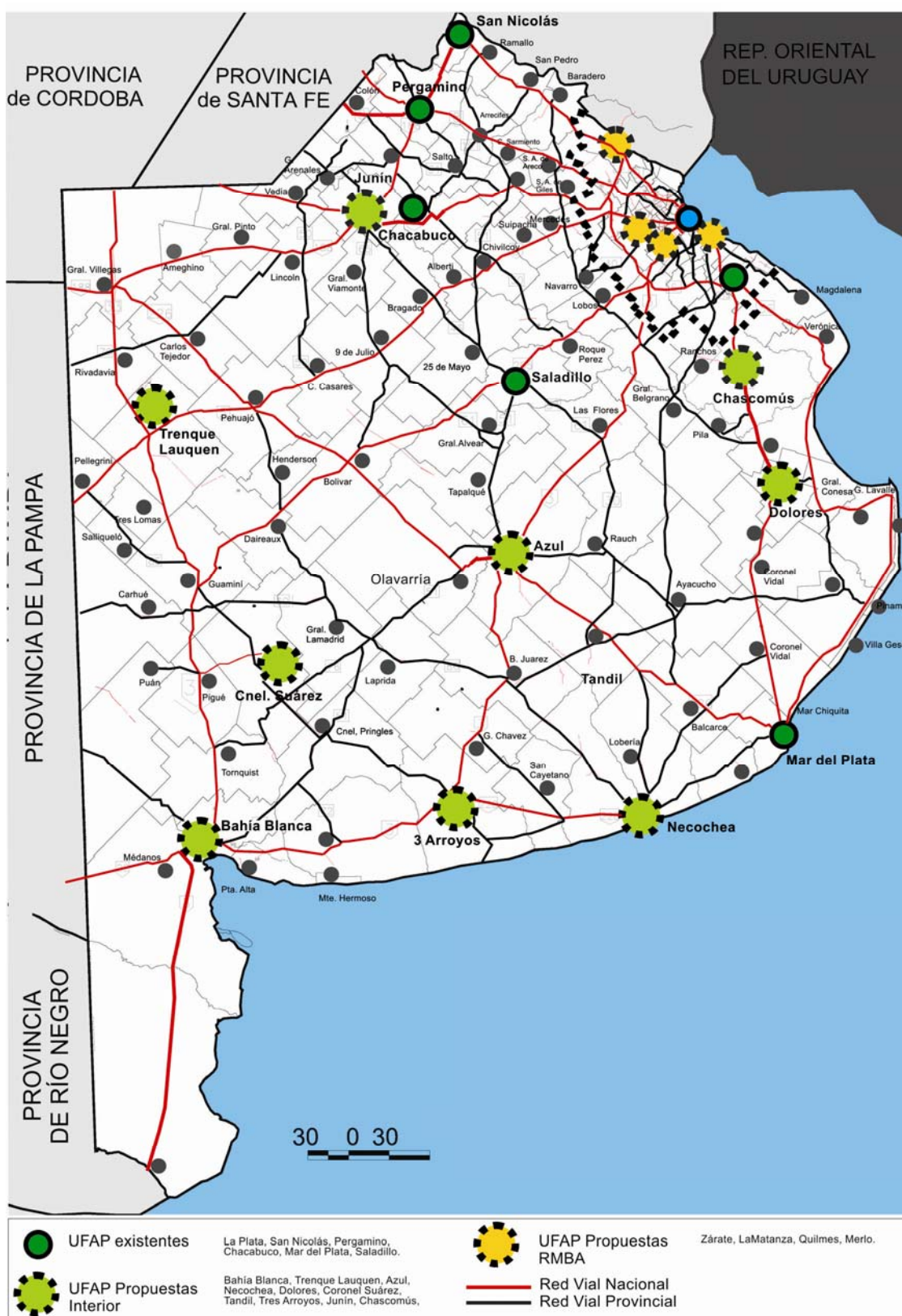


Figura 5: Propuesta Integradora de localización de UFAPs en el ámbito de la Provincia de Bs. As.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Diciembre 2012

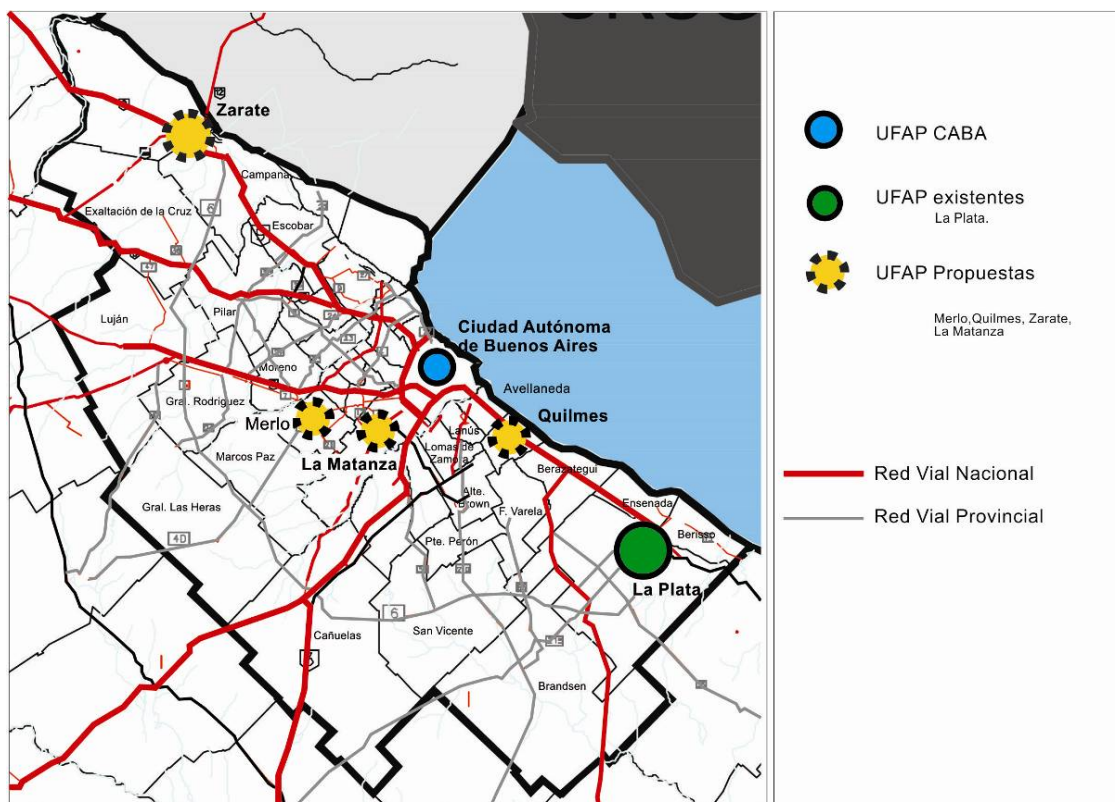


Figura 6: Propuesta Integradora de localización de UFAPs en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Diciembre 2012

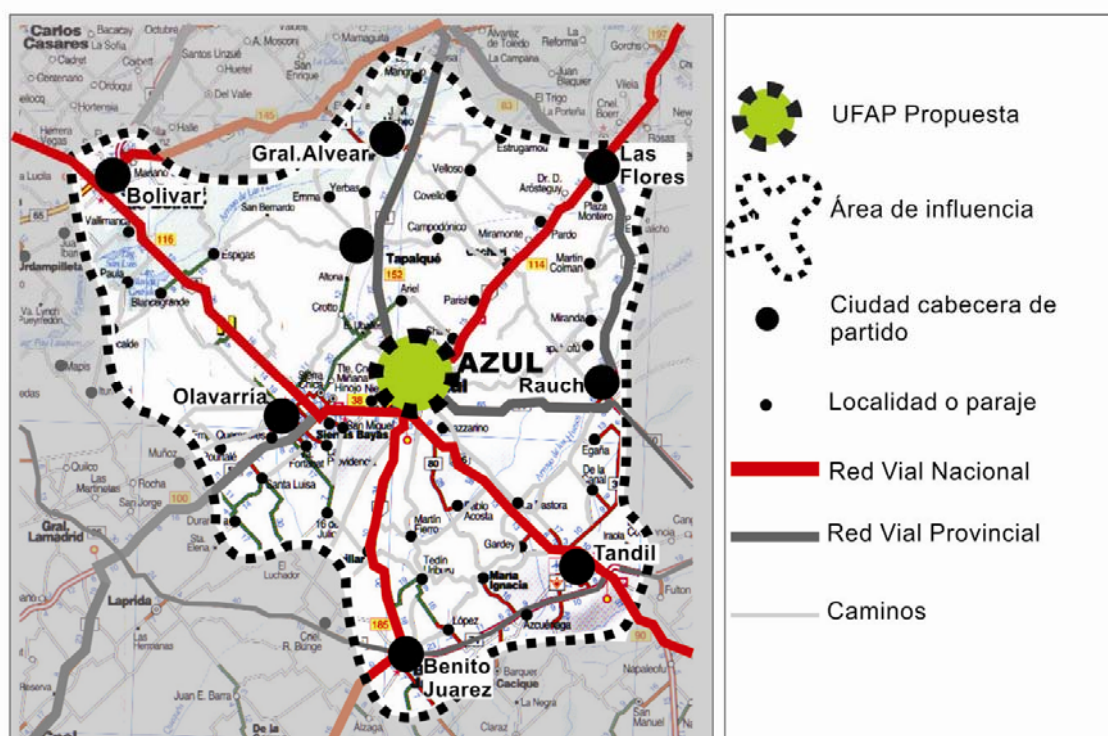


Figura 7: Ejemplo de UFAP localizada en el partido de Azul y su área de influencia.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. UNLP. Diciembre 2012

En las Figuras 5 y 6 se muestran las localizaciones de las UFAP propuestas para la Pcia. de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense, que en su conjunto suman un total de 20 sedes (incluyendo la UFAP CABA), de las cuales 7 son existentes (una de ellas localizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y 13 propuestas. Del total de UFAP, 5 se localizan en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1 en la CABA y 13 en el interior de la Provincia²⁸.

Como se ha expresado anteriormente, desde las UFAP a los subcentros no debe haber distancias superiores a los 150 km; para la propuesta presentada sólo se da la excepción en los casos de Carmen de Patagones -que dista 266 km de la sede de Bahía Blanca- y Daireaux -a 168 km. de la UFAP Trenque Lauquen-.

La Figura 7 es un ejemplo de la UFAP propuesta para el partido de Azul, y su área de cobertura a los subcentros subsidiarios: Gral. Alvear, Bolívar, Las Flores, Tapalqué, Rauch, Tandil, Benito Juárez y Olavarría. En dicha figura se observa que se conforma una red de ciudades vinculadas con la UFAP Azul mediante las vías de conectividad conformadas por las redes viales nacionales y provinciales: Rutas Provinciales N° 100, 38 y 152 y Rutas Nacionales N° 185, 90, 114 y 116. El mismo esquema se repite para todas la UFAP propuestas y existentes.

28 La elección de los sitios de localización de las UFAP en la RMBA se efectúa sobre los partidos correspondientes a la segunda y tercera corona, pues se supone que aquellos ubicados dentro de la primera corona estarán cubiertos por la UFAP de Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, quedan comprendidos como sedes de localización de UFAP: Quilmes hacia el sur, La Matanza y Merlo hacia el oeste y Zárate al norte, a partir de la coincidencia de las tres dimensiones analizadas.